



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 lipca 2016 r.

Poz. 3648

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.110.4.2016.AB WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

z dnia 30 czerwca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 3 we fragmencie: „*i może mieć charakter spłaty jednorazowej lub ratalnej*” uchwały Rady Miejskiej w Polanicy-Zdroju nr IV/28/2016 z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 25 maja 2016 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 2, art. 43 ust. 10 i art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163) Rada Miejska w Polanicy-Zdroju podjęła uchwałę nr IV/28/2016 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 czerwca 2016 r.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 uchwały we fragmencie: „*i może mieć charakter spłaty jednorazowej lub ratalnej*” z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Stosownie do treści art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej *rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie*. Przepis ten określa katalog spraw podlegających obligatoryjnej regulacji w drodze uchwały.

Analiza przedmiotowej uchwały wskazuje, że Rada wszystkie te elementy określiła. Jednakże wskazane poniżej postanowienia zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności.

W § 3 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „*Osobom i rodzinom, których dochód przekracza kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 w ustawie o pomocy społecznej, może zostać przyznany jednorazowy zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie pod warunkiem zwrotu w części lub całości i może mieć charakter spłaty jednorazowej lub ratalnej*”.

W ocenie Organu Nadzoru powyższe uregulowanie uchwały § 3 we fragmencie: „*i może mieć charakter spłaty jednorazowej lub ratalnej*” wykracza poza zakres udzielonego radzie upoważnienia do określenia szczegółowych warunków i trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że kwestia zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej została uregulowana w sposób szczegółowy w ustawie o pomocy społecznej. W art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej: „Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.”. Według art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej 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 o pomocy społecznej 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 o pomocy społecznej). Należności, o których mowa w ust. 1, podlegają zwrotowi na rachunek bankowy odpowiednio gminy, powiatu lub samorządu województwa (art. 104 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej).

Tymczasem Rada, mocą przedmiotowej uchwały, w § 3 wskazała na możliwość zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie poprzez jednorazową spłatę zasiłku lub ratałną. Kwestie te rozstrzygane są jednak w drodze ustawy, a konkretyzowane są w decyzji administracyjnej określającej wysokość należności podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu (art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej).

W granicach upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Miejskiej nie mieści się zatem wpływanie na rozstrzygane w indywidualnych sprawach decyzje związane ze zwrotem należności pobranych z tytułu pomocy społecznej.

Z dyspozycji art. 43 ust. 10 ustawy wynika bowiem, że rada gminy w drodze uchwały określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Jednocześnie przepis ten nie pozwala na przyjmowanie przez radę gminy rozwiązań prawnych, które mogą wpływać na elementy składowe wydawanych w sprawie decyzji administracyjnych. 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 wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa. W świetle powyższego, w tym art. 7 Konstytucji RP, za niedopuszczalne należy uznać działanie polegające na uzupełnianiu bądź dookreślaniu norm regulujących procedurę administracyjną. Artykuł 107 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) przewiduje, że przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Jeżeli brak jest takich przepisów, w szczególności w przypadku decyzji regulowanej przepisami art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, organ przyznający świadczenie i wydający decyzję w przedmiocie jego zwrotu powinien kierować się wskazaniem zawartymi w art. 107 §1 i 3 kpa. Natomiast sam sposób ściągnięcia należności z tytułu wydatków dokonanych na przyznane zasiłki celowe (spłata jednorazowa zasiłku lub ratałna) nastąpi w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o czym stanowi art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej: "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."

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 (...).”.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

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:
P. Hreniak