



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.79.8.2016.RJ1

URZĄD GMINY w MIETKOWIE	
Wpł. 17. 05. 2016	
L. dz. 3882/2016	Zał.
Do załatw.	Termin.

Wrocław, 10 maja 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

§ 4 we fragmencie: „wskazany w decyzji administracyjnej” i § 6 we fragmencie: „jednorazowo lub w ratach miesięcznych” uchwały Nr XVIII/131/2016 Rady Gminy Mietków z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

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. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2015 r., poz. 163 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 31 marca 2016 r. uchwałę Nr XVIII/131/2016 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

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 § 4 we fragmencie: „wskazany w decyzji administracyjnej” oraz § 6 we fragmencie: „jednorazowo lub w ratach miesięcznych” z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 i art. 104 ust. 3 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).

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 § 4 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Zwrot wydatków za świadczenia następuje poprzez wpłatę należności na wskazany w decyzji administracyjnej rachunek bankowy Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie”.

Zgodnie z § 6 uchwały: „Zasiłek wykorzystany niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi jednorazowo lub w ratach miesięcznych na rachunek bankowy Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie”.

W ocenie Organu Nadzoru powyższe uregulowania uchwały (tj. § 4 we fragmencie: „wskazany w decyzji administracyjnej” oraz § 6 we fragmencie: „jednorazowo lub w ratach miesięcznych”)

wykraczają 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. 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, w § 6 wskazała na możliwość zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej bądź poprzez jednorazową wpłatę należności bądź w ratach miesięcznych. 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. 43 ust. 10 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 (np. w rozpatrywanej sprawie postanowienie § 4 uchwały, które wprowadza wymóg w postaci konieczności wskazania w decyzji administracyjnej rachunku bankowego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mietkowie). 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. 43 ust. 10 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 naruszenie 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



Paweł Hreniak