



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 listopada 2018 r.

Poz. 5052

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.332.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3. uchwały Rady Miejskiej w Nowej Dębie nr LIV/511/2018 z dnia 18 października 2018 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2018 r. Wojewoda Podkarpacki otrzymał uchwałę Rady Miejskiej w Nowej Dębie nr LIV/511/2018 z dnia 18 października 2018 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Analizowaną uchwałę Rada Miejska w Nowej Dębie podjęła m.in. na podstawie art. 96 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 z późn. zm.). Zgodnie z brzmieniem powołanych przepisów 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 zaś zasady zwrotu wydatków na ww. świadczenia z pomocy społecznej określa rada gminy w drodze uchwały. Wyznaczony delegacją ustawową zakres determinuje obszar powierzony do uregulowania aktem organu stanowiącego gminy. Wykroczenie poza ten zakres należy traktować jako istotne naruszenie normy kompetencyjnej.

W § 3 uchwały Rada Miejska w Nowej Dębie uregulowała kwestie dotyczące odstąpienia od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenia. Norma kompetencyjna zawarta w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej prowadzi do wniosku, że upoważnia ona do określenia zasad zwrotu wydatków za wskazane świadczenia z pomocy społecznej. Zwrot wydatków jest odmienną instytucją aniżeli odstąpienie od żądania takiego zwrotu. Ustawodawca wyraźnie odróżnia te instytucje poprzez odrębne ich regulacje - art. 96 ust. 4 oraz art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym ostatnim przepisem: "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." W związku z tym instytucji tych nie można utożsamiać gdyż w świetle regulacji o pomocy społecznej są odmiennie traktowane przez Ustawodawcę.

Konfrontując cytowaną już treść art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej z postanowieniem § 3 uchwały należy wskazać, że Rada Miejska dopuściła się powtórzenia ustawowego zapisu, który nie powinien znaleźć się w niniejszej uchwale. Rada gminy nie posiada jakichkolwiek kompetencji w tym zakresie. Powtórzenie ustawowej regulacji nie znajduje zatem żadnego uzasadnienia w obowiązujących

przepisach. Organ uchwałodawczy gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony. Jak wskazuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2003 r. (sygn. akt I SA/Lu 882/02), rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu. Regulacja uchwały powinna być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej Radzie, jak też jednoznaczna. Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 Załącznika do Rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

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, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz ustalania kompetencji w drodze analogii. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z normatywnego charakteru niniejszej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. Upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze, np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r. U 5/86, OTK 1986/1/1). 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. Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności § 3 uchwały Rady Miejskiej w Nowej Dębie nr LIV/511/2018 z dnia 18 października 2018 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY URZĘDU**

Marcin Zaborniak