

Białystok, 05 marca 2014 r.

**PODLASKI URZĄD WOJEWÓDZKI  
w BIAŁYMSTOKU  
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

NK-II.4131.15.2014.AK

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

**§ 4 ust. 5** załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Suwałkach Nr XLV/487/2014 z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu osłonowego w zakresie ograniczenia skutków niedożywienia w Mieście Suwałki na lata 2014 – 2020.

**UZASADNIENIE**

W dniu 29 stycznia 2014 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę Nr XLV/487/2014 w sprawie przyjęcia Programu osłonowego w zakresie ograniczenia skutków niedożywienia w Mieście Suwałki na lata 2014 – 2020., która w dniu 3 lutego 2014 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień przedmiotowej uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 17 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.), zgodnie z którym do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych.

W § 4 ust. 5 załącznika do przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Suwałkach postanowiła, iż *jeżeli okres na jaki przyznano zasilek celowy wynosi ponad 1 miesiąc, kwotę świadczenia w wysokości proporcjonalnej dolicza się do dochodu osób i rodzin ubiegających się o inne świadczenia z pomocy społecznej.*

Wskazać tymczasem należy, iż sposób obliczania dochodu na gruncie ustawy o pomocy społecznej został przyjęty w oparciu o klauzulę generalną, zgodnie z którą



za dochód należy uznać wszelkie dochody, jakie dany podmiot (osoba, rodzina) posiada, natomiast w sposób enumeratywny zostały wymienione obciążenia pomniejszające ten dochód i rodzaje dochodów, które nie podlegają doliczeniu do dochodu danego podmiotu.

W ustawie o pomocy społecznej sposób ustalania dochodu został określony w art. 8 ust. 3 i zgodnie z tą normą za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Z powyższego sformułowania wynika zatem jednoznacznie, iż wszelkie dochody, które nie zostały wprost przez ustawodawcę wskazane jako nie zaliczane do dochodów, należy traktować jako dochód stanowiący podstawę do ustalenia spełnienia przesłanki kryterium dochodowego. W art. 8 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej zawarty został katalog zamknięty dochodów, których uzyskanie nie podlega uwzględnieniu przy ustalaniu spełnienia przez ubiegającego się o świadczenie kryterium dochodowego. Zgodnie z zawartym w tej normie wyliczeniem, do dochodu stanowiącego podstawę ustalania nie wlicza się:

- 1) jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego;
- 2) zasiłku celowego;
- 3) pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny, przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty;
- 4) wartości świadczenia w naturze;
- 5) świadczenia przysługującego osobie bezrobotnej na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych;
- 6) dochodu z powierzchni użytków rolnych poniżej 1 ha przeliczeniowego.

Regulacje ustawy o pomocy społecznej dotyczące definicji dochodu i sposobu jego obliczania mają charakter *norm ius cogens*, a więc są normami bezwzględnie wiążącymi, tym samym Rada Miejska w Suwałkach, w ocenie organu nadzoru, podjęła się czynności modyfikacji katalogu przychodów na podstawie których ustala się dochód będący podstawą do ustalenia prawa do świadczeń pomocy społecznej.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, iż modyfikacja, jako wysoce dezinformująca, stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok



NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Modyfikacja i uzupełnianie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy nawet sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji ale i powtarzanie w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, z którego istoty wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione wyżej stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. akt II SA/Ka 508/02).

Konkludując, w toku badania legalności omawianego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Miejską w Suwałkach uregulowania zawarte w § 4 ust.5 Załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Suwałkach Nr XLV/487/2014 z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu osłonowego w zakresie ograniczenia skutków niedożywienia w Mieście Suwałki na lata 2014 – 2020 i objęte sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, naruszają przepis art. 8 ust. 3 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej na skutek ich nieuprawnionej modyfikacji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miejska w Suwałkach

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Lidia Stupak  
Dyrektor Wydziału  
Nadzoru i Kontroli