



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2015 r.

Poz. 678

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.150.6.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 lutego 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2, 3, 4 i 5 oraz § 4 załącznika do uchwały nr V/18/2015 Rady Gminy Wińsko z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na zasiłki okresowe, zasiłki celowe, pomoc rzeczową przyznane pod warunkiem zwrotu.

uzasadnienie

Rady Gminy Wińsko dniu 30 stycznia 2015 roku podjęła uchwałę nr V/18/2015 w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na zasiłki okresowe, zasiłki celowe, pomoc rzeczową przyznane pod warunkiem zwrotu.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 9 lutego 2015 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie przez Radę Gminy:

- § 3 ust. 2 oraz § 3 ust. 3 załącznika do uchwały we fragmencie „na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego” z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 w związku z art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.),

- § 3 ust. 5 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 w związku z art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej,

- § 3 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 14 ustawy oraz art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267),

- § 4 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 w związku z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Na mocy art. 96 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy o pomocy społecznej rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej – usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe – będących w zakresie zadań własnych.

Zgodnie z § 3 ust. 2 załącznika do uchwały: „Pracownik socjalny na podstawie wywiadu środowiskowego ustala sytuację osobistą, dochodową i majątkową osoby lub rodziny ubiegającej się o świadczenie zwrotne i wnioskuje w jakim zakresie i jaka część wydatków podlega zwrotowi.” Podobnie

w § 3 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy zapisała, że decyzja jest wydawana na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego. Zaś w myśl § 3 ust. 5 załącznika do uchwały: „W przypadku nie dokonania zwrotu przyznanego świadczenia w terminach ustalonych w decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3, należności z tego tytułu podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już prawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Podobnie zapisana w § 3 ust. 5 załącznika do uchwały kwestia obowiązku stosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji została uregulowana przez samego ustawodawcę w art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Oznacza to, że unormowania § 3 ust. 2, § 3 ust. 3 we fragmencie „na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego” oraz § 3 ust. 5 załącznika do uchwały wykraczają poza ramy normy kompetencyjnej zawartej w art. 96 ust. 2 i 4 ustawy oraz stanowią nieuprawnione powtórzenie zapisów ustawowych. Z kolei zgodnie z § 135, § 136 i § 137 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, a jednocześnie nie powtarza się ani nie zamieszcza przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.

W § 3 ust. 3 i 4 załącznika do kwestionowanej uchwały postanowiono, że: „Obowiązek zwrotu kwot zasiłków okresowych, zasiłków celowych i wydatków poniesionych na pomoc rzeczową oraz wysokość kwoty podlegającej jednorazowo zwrotowi wraz z terminem jej zwrotu lub wysokość poszczególnych rat i terminy ich zwrotu określa w drodze decyzji administracyjnej Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Wińsku, z uwzględnieniem sytuacji osobistej, rodzinnej i dochodowej osoby lub rodziny, na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego i wniosku pracownika socjalnego (ust.3). Zwrot zasiłków okresowych, zasiłków celowych oraz wydatków poniesionych na pomoc rzeczową dokonuje się w sposób wskazany w decyzji administracyjnej, o której mowa w ust.3 (ust.4)” Rada Gminy w cytowanym przepisie określiła elementy składowe decyzji administracyjnej.

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.

Nie należy zapominać, że elementy składowe decyzji z zakresu pomocy społecznej są określone w ustawie z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa ta ma zastosowanie do spraw z zakresu pomocy społecznej zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej. W świetle postanowień art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego 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 Gminy 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 ingerencję 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 Kodeksu postępowania administracyjnego 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).

Zgodnie z § 4 załącznika do uchwały: „W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, osoba upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie pomocy społecznej, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej może odstąpić od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w całości lub w części”. Podejmując powyższą regulację Rada zmodyfikowała art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej: „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 intencji ustawodawcy w przypadkach szczególnie uzasadnionych można odstąpić od żądania zwrotu świadczenia, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty. Tymczasem Rada Gminy Wińsko dopuściła jedynie możliwość odstąpienia od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w całości lub w części.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzono 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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz