



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 16 listopada 2023 r.

Poz. 5038

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.246.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 14 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXIX/548/2023 Rady Gminy Sanok z dnia 24 października 2023r. w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej w formie pomocy rzeczowej, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych oraz zasiłków celowych przyznawanych pod warunkiem zwrotu w części dotyczącej: pkt 4 we fragmencie „do którego należy dołączyć:” i pkt 4 lit. a-f Załącznika Nr 1 do uchwały oraz pkt 3 lit.a we fragmencie „Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sanoku działającego z upoważnienia Wójta Gminy Sanok”, pkt 3 lit.d i pkt 3 lit.e Załącznika Nr 2 do uchwały

Uzasadnienie

W dniu 24 października 2023r. Rada Gminy Sanok podjęła uchwałę Nr LXIX/548/2023 w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej w formie pomocy rzeczowej, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych oraz zasiłków celowych przyznawanych pod warunkiem zwrotu.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 26 października 2023r.

W wyniku dokonanej oceny legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że uchwała w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W Załączniku Nr 1 do uchwały Nr LXIX/548/2023 Rada Gminy Sanok określiła szczegółowe warunki i tryb przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Powyższa regulacja uchwały została podjęta na podstawie przepisu art. 43 ust.10 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023r. poz. 901 ze zm.), zwanej dalej ustawą, który stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

W punkcie 4 lit.a-f Załącznika Nr 1 do uchwały wymieniono dokumenty, które osoba ubiegająca się o przyznanie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie jest obowiązana załączyć do wniosku, co w ocenie organu nadzoru nie mieści się w ramach upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu gminy przytoczonym wyżej przepisem ustawy.

Działając w oparciu o wyżej przywołany przepis art. 43 ust. 10 ustawy organ stanowiący gminy winien określić warunki uprawniające do przyznania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Natomiast w kwestii przedstawienia dokumentów lub innych dowodów potwierdzających spełnianie tych warunków odpowiednie zastosowanie będą mieć już przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Zwrócenia uwagi wymaga, że w myśl art. 14 ustawy, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 kwietnia 2015r. sygn. akt: IV SA/Wr 4/15 wskazał, że „przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, tym samym wobec wniosków o przyznanie zasiłku zastosowanie będzie miał art. 63 § 2 kpa, zgodnie z którym podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych(...)” Sąd stwierdził, że „uchwała podjęta na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy nie może być uznana za przepis szczególny w rozumieniu art. 63 § 2 kpa. Pod tym pojęciem należy rozumieć przepisy prawa powszechnie obowiązującego, zaś akt prawa miejscowego ma taki charakter wyłącznie na obszarze działania organów, które je ustanowiły.” Sąd wyjaśnił, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzania dodatkowych wymagań dotyczących wniosku o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie. Przepis art. 43 ust. 10 ustawy nie upoważnia bowiem rady gminy do podjęcia uchwały określającej dodatkowe dokumenty, które powinien zawierać wniosek o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie.

Jak już wyżej wskazano, w sprawach nieuregulowanych w ustawie o pomocy społecznej do omawianego zasiłku mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 14 ustawy). Do ustalenia, czy osoba ubiegająca się o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie spełnia warunki do jego uzyskania zastosowanie będą miały zatem wynikające z tych przepisów reguły postępowania dowodowego obowiązujące organ prowadzący postępowanie w sprawie przyznania świadczenia, w tym art. 75 § 1 kpa, który stanowi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Wobec powyższego należało zakwestionować zawarte w pkt 4 załącznika Nr 1 do uchwały uregulowanie, w którym określono dokumenty, jakie osoba ubiegająca się o przyznanie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie powinna załączyć do wniosku o to świadczenie.

W załączniku Nr 2 do uchwały Nr LXIX/548/2023 określono zasady zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej w formie pomocy rzeczowej, zasiłków celowych na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i zasiłków celowych przyznanych pod warunkiem zwrotu. Wskazane zasady zostały ustanowione na podstawie przepisu art. 96 ust. 4 ustawy, który stanowi, że rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z *pomocy społecznej*, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych. W myśl natomiast przepisu art. 96 ust. 2 ustawy 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 16 lutego 2006. sygn. akt: IV SA/Wr 599/04 wskazał, że „pod pojęciem zasad zwrotu wydatków z pomocy społecznej kryje się określenie podmiotów zobowiązanych do zwrotu, wskazanie kryteriów, w oparciu o które ma ten zwrot nastąpić i w jakiej części.”

W punkcie 3 lit.a Załącznika Nr 2 do uchwały zawarto postanowienie, w myśl którego „zwrotu wydatków dokonuje się jednorazowo lub w miesięcznych ratach, których wysokość określona jest w decyzji administracyjnej Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sanoku działającego z upoważnienia Wójta Gminy Sanok.” Następnie, w punkcie 3 lit. d i lit.e zamieszczono uregulowanie, w myśl którego: „zwrot następuje nie wcześniej niż w miesiąc następującym po miesiącu, w którym wypłacono świadczenie, o którym mowa w pkt 1 (pkt 3 lit. d); zwrot wydatków za dany miesiąc kalendarzowy następuje najpóźniej do ostatniego dnia tego miesiąca, przelewem na rachunek bankowy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sanoku (pkt 3 lit.e).

Odnosząc się do przytoczonego wyżej uregulowania uchwały podkreślenia wymaga, że zakresem upoważnienia wynikającego z art. 96 ust. 4 ustawy, do określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z *pomocy społecznej*, o których mowa w ust. 2, nie można objąć materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach przyznanego mu upoważnienia. Ustalając zasady zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej w formie pomocy rzeczowej, zasiłków celowych na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i zasiłków celowych przyznanych pod warunkiem zwrotu rada gminy nie ma niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie.

Granice tej swobody wyznacza bowiem obowiązujący porządek prawny, a prawotwórcze działanie organu jednostki samorządu terytorialnego winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Uchwała organu gminy podjęta w oparciu o art. 96 ust. 4 ustawy jest aktem prawa miejscowego. Stąd wskazana uchwała powinna ograniczać się wyłącznie do kwestii ustalenia zasad zwrotu wydatków, o których mowa w art. 96 ust. 2 ustawy, a w warstwie formalnej odpowiadać wszystkim wymogom stawianym aktom prawa miejscowego.

Rada gminy nie posiada kompetencji do ustalania, w ramach określania zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, obligatoryjnych elementów decyzji ani wprowadzania postanowień reglamentujących treść decyzji administracyjnej (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 25 kwietnia 2007r. sygn. akt: IV SA/Wr 67/07). W ramach upoważnienia wynikającego z przepisu art. 96 ust. 4 ustawy nie mieści się także umocowanie organu stanowiącego gminy do wskazania w uchwale podmiotu uprawnionego do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w art. 96 ust. 2 ustawy. Stąd należy zakwestionować zawarte w punkcie 3 załącznika Nr 2 do uchwały uregulowanie we fragmencie: „Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej działającego z upoważnienia Wójta Gminy Sanok”.

Zwrócenia uwagi wymaga następnie, 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). Regulacje w zakresie decyzji administracyjnej uzupełniają z kolei przepisy procedury administracyjnej, rozdziału 7 k.p.a. Należy więc stwierdzić, iż uchwała rady nie może regulować kwestii związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, gdyż regulacje te wprowadzone są w przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego.

Kwestie, o których mowa w przytoczonym wyżej punkcie 3 lit. d i lit.e Załącznika Nr 2 do uchwały wynikają z regulacji ustawowych i winny być skonkretyzowane w wydanej decyzji administracyjnej określającej wysokość należności podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu (art. 104 ust. 3 i art. 108 ustawy). Stąd też należało zakwestionować przytoczone wyżej uregulowanie uchwały.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru