



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 stycznia 2023 r.

Poz. 809

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1095.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 392(XLIX)22 Rady Gminy Poraj z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad zwrotu wydatków na świadczenia pomocy społecznej przyznanych pod warunkiem zwrotu, w części określonej w § 1 ust. 2-6 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 grudnia 2022 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 392(XLIX)22 w sprawie ustalenia szczegółowych zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej przyznanych pod warunkiem zwrotu, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowią *Szczegółowe zasady zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej przyznanych pod warunkiem zwrotu*, dalej jako: „Załącznik”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 96 ust. 2 i 4 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy *Wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasilki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasilki okresowe i zasilki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków wykracza poza kwotę kryterium dochodowego*. Ponadto art. 96 ust. 4 ustawy 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. 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 599/04). W oparciu o tę normę nie można natomiast konstruować przepisów kształtujących możliwość ubiegania się o przyznanie ulgi w postaci zwolnienia od żądania zwrotu takich wydatków. W tej materii za kompletne i nie podlegające normatywnej ekstensji należy uznać przepisy ustawy o pomocy społecznej, a w szczególności art. 104 ust. 4 ustawy (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 366/19).

Należy przy tym podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Poraj przekroczyła zakres upoważnienia zawartego w art. 96 ust. 4 ustawy, stanowiąc w § 1 ust. 2-6 Załącznika, że:

2. Wysokość kwoty, która podlega zwrotowi powinna być ustalona tak, aby nie stanowiła nadmiernego obciążenia dla rodziny lub też nie niweczyła skutków udzielonej pomocy.

3. Odroczenie spłaty, albo okres spłaty i wysokość rat ustalana jest w porozumieniu z osobą zobowiązaną przy uwzględnieniu możliwości finansowych tej osoby i jej rodziny. Wysokość rat powinna być tak określona, aby po jej spłacie miesięczny dochód osoby lub rodziny nie był mniejszy od kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej.

4. Ustalony okres spłaty nie powinien przekroczyć 3 lat licząc od terminu pierwszej raty.

5. W przypadku zmiany sytuacji osobistej i majątkowej rodziny, stanowiącej podstawę do udzielania świadczeń, przy uwzględnieniu pomocy ze strony osób zobowiązanych do alimentacji, pracownik socjalny może wnioskować o zmianę kwoty, która podlega zwrotowi oraz ustalenie nowych warunków spłaty. Jednakże okres spłaty ustalony w związku ze zmianą sytuacji rodzinnej nie może przekroczyć łącznie 60 miesięcy licząc od terminu pierwszej raty.

6. Świadczenie wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi również w części, od której odstąpiono od żądania zwrotu.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 104 ust. 3 ustawy wysokość należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. Regulacje w zakresie decyzji administracyjnej uzupełniają z kolei przepisy dotyczące procedury administracyjnej, zawarte w rozdziale 7 Działu II ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.). Uchwała rady gminy nie może zatem regulować kwestii związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, ponieważ regulacje te wprowadzone są w przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Rada nie posiada kompetencji do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej, a podmiot wydający decyzję administracyjną nie może być związany takimi postanowieniami. Norma kompetencyjna zawarta w art. 96 ust. 4 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się prawo do wydawania przez organ stanowiący gminy uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. 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 wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 67/07). Tym samym obowiązek zwrotu kwot zasiłków okresowych, zasiłków celowych i wydatków poniesionych na pomoc rzeczową oraz wysokość rat i terminy ich zwrotu ustalany będzie każdorazowo w trybie art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, z uwzględnieniem sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób zobowiązanych. W przypadku niezwrócenia wydatków w terminach ustalonych w decyzji administracyjnej, należności z tego tytułu podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy.

Jednocześnie regulacja zawarta w § 1 ust. 2 Załącznika wkracza w materię dotyczącą zasad udzielania ulg w spłacie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie z pomocy społecznej. Zgodnie z art. 104 ust. 4 ustawy *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*. Należy podkreślić, że organ administracji właściwy do wydania decyzji na podstawie z art. 104 ust. 3 ustawy obowiązany jest w myśl art. 104 ust. 4 ustawy ocenić, czy zachodzą przesłanki do odstąpienia od żądania zwrotu należności. Postępowanie w przedmiocie zwrotu należności oraz odstąpienia od żądania ich zwrotu, jest bowiem jednym postępowaniem. Zatem w ramach tego jednego postępowania konieczne jest wyjaśnienie, czy zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, zwłaszcza z uwagi na sytuację osoby zobowiązanej (por. wyrok NSA z dnia 22 października 2021 r., sygn. akt I OSK 520/21; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1072/19; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt IV SA/Wr 801/21). Rada ustalając zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy, nie jest zatem uprawniona do regulowania materii dotyczącej przesłanek wyłączających możliwość żądania zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej. Przesłanki te oraz sposób postępowania organu w przypadku ich wystąpienia, zostały bowiem uregulowane w art. 104 ust. 4 ustawy.

Reasumując, Rada podejmując zakwestionowane wyżej regulacje Załącznika, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 96 ust. 4 ustawy. Przedmiotową wadę uchwały należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego regulacji dotkniętych powyższym naruszeniem.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 392(XLIX)22 Rady Gminy Poraj z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej przyznanych pod warunkiem zwrotu – w części określonej we wstępie niniejszego pisma, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz