



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 15 września 2009 r.

NK.II.0911-13/449/09

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) stwierdzam

nieważność

§ 4 ust. 2 uchwały nr XLIII/225/09 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 25 sierpnia 2009 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przyznawane pod warunkiem zwrotu w części lub całości w ramach zadań własnych z powodu istotnego naruszenia art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728, z późn. zm.)

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2009 r. Rada Miejska w Kowarach, podjęła m.in. uchwałę nr XLIII/225/09 w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przyznawane pod warunkiem zwrotu w części lub całości w ramach zadań własnych.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 września 2009 roku, przesłana pismem BRM-0150/16/09 z dnia 31 sierpnia 2009 r.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podstawą materialnoprawną wskazanej uchwały jest m.in. art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi:

„2. Wydatki na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub w całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. (...)”

4. 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 § 4 wskazanej uchwały postanowiono, że: „Decyzja określa: – rodzaj świadczenia, – wysokość świadczenia, – wysokość należności podlegającej zwrotowi, – okres spłaty, – termin i sposób zwrotu należności, – możliwość rozłożenia spłaty na raty (na wniosek osoby zobowiązanej do zwrotu należności), – wysokość rat i terminy ich spłat, – pouczenie o konsekwencjach wynikających z niewywiązywania się z warunków określonych w decyzji”.

Z treści przytoczonego przepisu art. 96 ust. 4 ustawy wynika jednocześnie, że organ stanowiący podejmuje uchwały 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).

To słownikowe wyjaśnienie pozwala przyjąć, iż w pojęciu „zasad” zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej nie mieści się w ustalaniu składników decyzji administracyjnej w indywidualnych sprawach. O elementach konstytutywnych decyzji z zakresu pomocy społecznej przesądza ustawa o pomocy społecznej oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

Na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, w ramach procesu stosowania prawa, konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych.

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, natomiast, kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa, (wyrok z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05).

Rada Gminy nie posiada kompetencji do ustalania, w ramach określania zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, obligatoryjnych elementów decyzji. Stanowi to, niebudzące wątpliwości, przekroczenie kompetencji własnej (określonej w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej) a zarazem naruszenie uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami. Dopiero podmiot uprawniony do wydawania tego rodzaju aktów, opierając się 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 prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 kwietnia 2007 r. (sygn. akt IV SA/Wr 67/07) oraz w wyroku z dnia 23 lutego 2000 r. (sygn. akt IV SA/Wr 26/00).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC