



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 4 stycznia 2017 r.

Poz. 56

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 132/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 września 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Mirosława Rozbicka – Ostrowska  
Sędzia WSA Ewa Kamieniecka  
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski (spr.)

Protokolant

st. asystent sędziego Anna Rudzińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 września 2016 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Legnickie Pole  
z dnia 30 grudnia 2015 r., nr XV/88/2015

w przedmiocie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w formie usług, pomocy rzeczowej, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i zasiłków celowych

- I. stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w zakresie:**
  - § 2, § 3, § 4, § 6,
  - § 5 w fragmencie „natychmiastowemu”;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Legnickie Pole na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.**

## Uzasadnienie

Uchwałą nr XV/88/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. Rada Gminy Legnickie Pole, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515, zwanej dalej u.s.g.) oraz art. 96 ust. 2 i 4 w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., zwanej dalej u.p.s.), określiła zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w formie usług, pomocy rzeczowej, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i zasiłków celowych, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski (zwany dalej również skarżącym lub organem nadzoru) zaskarżył § 2 – 4, § 5 we fragmencie „natychmiastowemu” oraz § 6 załącznika do opisanej na wstępie uchwały, zarzucając naruszenie:

- art. 96 ust. 4 w zw. z art. 104 ust. 4 u.p.s. przez § 2, 3 i 6 załącznika;
- art. 96 ust. 4 u.p.s. w zw. z art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm., zwanej dalej k.p.a.) przez § 4 ust. 1–2 i 4–5 załącznika;
- art. 96 ust. 4 w zw. z art. 7 i art. 75 § 1 zd. 1 k.p.a. przez § 4 ust. 3 załącznika;
- art. 96 ust. 4 w zw. z art. 104 ust. 1 u.p.s. przez § 4 ust. 6 załącznika;
- art. 104 ust. 3 u.p.s., art. 15 k.p.a. oraz art. 26 § 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1619) przez § 5 załącznika we fragmencie „natychmiastowemu”.

W uzasadnieniu skargi organ nadzoru wskazał, że regulacje § 2–3 i 6 załącznika do uchwały dotyczące możliwości odstąpienia od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w całości lub w części, nie mieszczą się w granicach delegacji ustawowej wynikającej z art. 96 ust. 4 u.p.s. W ocenie Wojewody zasady zwrotu wydatków to inaczej kryteria, na podstawie których beneficjent winien zwrócić otrzymaną pomoc finansową. Odstąpienie od żądania zwrotu stanowi natomiast formę ulgi, o której zastosowaniu decyduje właściwy organ po przeprowadzeniu stosownego postępowania w oparciu o przesłanki wynikające z art. 104 ust. 4 u.p.s.

Obie sprawy mają zatem odrębny charakter i nie mogą być łączone, zważywszy na zakres upoważnienia ustawowego, a także zawężający katalog ulg zastosowany w uchwale względem art. 104 ust. 4 u.p.s.

Dalej Wojewoda podkreślił, że przepisy § 4 ust. 1–2 i 4–5 załącznika do uchwał, zawierające szczegółowe zasady zwrotu wydatków zostały już określone w przepisach rangi ustawowej (art. 104 ust. 1–3 u.p.s.) i powinny znaleźć konkretyzację w poszczególnych decyzjach administracyjnych. W granicach upoważnienia ustawowego nie mieści się również – zdaniem organu nadzoru – ustalanie składników decyzji administracyjnej wydawanej w indywidualnych sprawach, gdyż kwestia konstytutywnych elementów decyzji została określona w art. 107 § 1 k.p.a.

Również unormowanie zawarte w § 4 ust. 3 załącznika do uchwały wykraczało poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 96 ust. 4 u.p.s. Zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej nie należy bowiem utożsamiać z normami zawierającymi wskazówki dla organu prowadzącego postępowanie administracyjne oraz okoliczności jakie powinny być w tym postępowaniu ustalone w celu stwierdzenia, czy i jaka część wydatków na przedmiotowe świadczenie będzie podlegała zwrotowi. Organ w tym zakresie związany jest zasadą prawy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), a także regułami dowodowymi postępowania administracyjnego (art. 75 § 1 zd. 1 k.p.a.).

W ocenie Wojewody także i zapisana w § 4 ust. 6 załącznika do uchwały kwestia obowiązku stosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przy ściąganiu nienależnie pobranych świadczeń z pomocy społecznej pozostaje poza zakresem pojęciowym zasad zwrotu wydatków na te świadczenia i dodatkowo wynika wprost z art. 104 ust. 1 u.p.s.

Ostatni z zakwestionowanych przepisów (§ 5 załącznika do uchwały) nakładający na stronę obowiązek natychmiastowego zwrotu wydatków wynikających z wydanej decyzji stanowi o oczywistym i rażącym przekroczeniu kompetencji z art. 96 ust. 4 u.p.s. Regulacje ustawowe nakładają bowiem ograniczenia w natychmiastowym wprowadzeniu do obrotu prawnego wydanej decyzji poprzez zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.) oraz szczególne regulacje zawarte w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 26 § 5), czy też w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 108 § 1).

Podsumowując organ nadzoru stwierdził, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakwestionowana uchwała wydana została zaś z przekroczeniem ustawowego upoważnienia,

co winno prowadzić do stwierdzenia jej nieważności w zakresie obejmującym § 2–4, § 5 we fragmencie „natchmiastowemu” oraz § 6 załącznika.

Organ wniosł ponadto o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę Gmina wskazała, że skarga zasługuje na uwzględnienie i we własnym zakresie postanowiła o podjęciu stosownych czynności legislacyjnych w celu przygotowania nowej uchwały. Podkreśliła również, że zaskarżona uchwała nie była i nie będzie stosowana do czasu wejścia w życie nowej uchwały. Sąd też wniosła o umorzenie postępowania sądowego.

Pismem z dnia 4 kwietnia 2016 r. organ gminy nadesłał uchwałę nr XVI 11/106/2016 z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w formie usług, pomocy rzeczowej, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i zasiłków celowych.

Na rozprawie przeprowadzonej w dniu 29 września 2016 r. pełnomocnik organu nadzoru podtrzymał stanowisko zawarte w skardze. Ponadto oświadczył, że nowa uchwała, która wyeliminowała z obrotu prawnego zakwestionowany akt, została uznana za nieważną w zakresie § 2 załącznika.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.).

Kryterium sprawowanej kontroli aktów wydawanych przez organy samorządu terytorialnego koncentruje się na ocenie, czy przepisy w nich zawarte nie stanowią naruszenia prawa, które skutkować winno stwierdzeniem ich nieważności względnie stwierdzeniem, że zostały ustanowione z naruszeniem prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.). W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii istotnych naruszeń. W każdej sprawie musi więc zostać ustalone w sposób niebudzący wątpliwości istnienie sprzeczności kontrolowanej uchwały z przepisami obowiązującego prawa. Za naruszenia powodujące stwierdzenie nieważności uchwały uznaje się naruszenia prowadzące do skutków oraz nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 221/11, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zatem za wadliwą należy uznać zarówno uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, jak i taką, która została podjęta bez takiego upoważnienia. Konsekwentnie należy zatem przyjąć, że realizując powołane zadania gmina nie może działać w sposób sprzeczny z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Dokonana w tym kontekście kontrola legalności zaskarżonej uchwały doprowadziła do wniosku, że skarga w niniejszej sprawie zasługuje na uwzględnienie, jako że uchwałę podjęto z naruszeniem obowiązującego prawa. W ocenie Sądu konieczność merytorycznego rozpoznania sprawy – mimo wydania w tym przedmiocie kolejnej uchwały z dnia 30 marca 2016 r. – była uzasadniona, zważywszy, że kwestionowana uchwała mogła wywołać niedopuszczalne skutki prawne.

Norma kompetencyjna do wydania przedmiotowego aktu wynikała z art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym 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.

Powołany zaś ust. 2 stanowi, że 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.

Zakwestionowane w skardze przepisy załącznika do uchwały wprowadzającego zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej stanowią w istocie o przekroczeniu upoważnienia ustawowego i jako takie winny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Wynikające z § 2–3 załącznika do uchwały unormowania wykraczają poza zakres dopuszczalnego działania organu uchwałodawczego gminy. Mimo, że norma kompetencyjna stanowi o potrzebie określenia zasad zwrotu wydatków, regulacje uchwały zmierzają do rozszerzenia jej przedmiotu również o normy regulujące możliwość

ubiegania się o przyznanie ulgi w postaci odstąpienia od żądania zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej. Rację w tym zakresie należy więc przyznać organowi nadzoru, który trafnie wskazuje na istniejącą regulację ustawy o pomocy społecznej (art. 104 ust. 4), przewidującą znacznie szerszy katalog ulg dotyczących zwrotu środków przeznaczonych na wypłacone bądź w inny sposób zrealizowane świadczenia z pomocy społecznej. Modyfikacja normy ustawowej przez przepis ustawy była więc działaniem niedopuszczalnym.

Podobną ocenę należy także zastosować do § 6 załącznika do uchwały, który w sposób nieuprawniony odsyła do zasad uregulowanych w art. 104 ust. 4 u.p.s. Podstawą zaś każdej decyzji rozstrzygającej kwestię zwrotu zawsze będą przesłanki wynikające z art. 104 ust. 4 u.p.s., bez konieczności stosowania dodatkowego odeślenia w przepisach lokalnych.

Nie można również nie dostrzec przekroczenia normy kompetencyjnej i niedozwolonej ingerencji organu stanowiącego gminy w kwestii określenia elementów jakie winna zawierać decyzja wydana w przedmiocie zwrotu kwot przyznanych z pomocy społecznej (§ 4 ust. 1–2 i 4–5 załącznika do uchwały). Uszczegółowienie istniejących przepisów formalnych (art. 107 § 1 k.p.a.) jest bowiem przedmiotem odrębnej regulacji ustawowej (art. 104 ust. 1–3 u.p.s.).

Z kolei § 4 ust. 3 załącznika do uchwały nakłada na organ gminy, a właściwie na pracownika urzędu go obsługującego, schemat postępowania zmierzający do stwierdzenia, czy i jaka część wydatków na przedmiotowe świadczenie będzie podlegała zwrotowi. Jednakże organ rozstrzygając sprawę winien uwzględnić przede wszystkim ogólne normy dotyczące postępowania dowodowego, jak choćby zasadę prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 7 k.p.a., czy też rozwiniętą w art. 75 § 1 k.p.a., wskazującym na szeroki katalog środków dowodowych służących ustaleniu stanu faktycznego danej sprawy.

Zasadnie organ nadzoru stwierdził, że niedopuszczalnym powieleniem normy ustawowej był również § 4 ust. 6 załącznika do uchwały. Kwestia obowiązku stosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przy ściąganiu nienależnie pobranych świadczeń z pomocy społecznej pozostaje poza zakresem pojęciowym zasad zwrotu wydatków na te świadczenia i wynika z art. 104 ust. 1 u.p.s. Przepis ten wprost bowiem stwierdza, że 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.

Ustalenia Wojewody należy podzielić także odnośnie § 5 załącznika do uchwały w tym zakresie, w jakim wskazuje on na konieczność natychmiastowego zwrotu wydatków wynikających z wydanej decyzji. Wprowadzenie takiej dotkliwej sankcji dla osoby zobowiązanej nie może jednakże wynikać wyłącznie z przepisu rangi lokalnej, bez uwzględnienia innych regulacji, w szczególności ustawowych, które również wypowiedają się w tej kwestii. I tak o rygorze natychmiastowej wykonalności decyzji mówi art. 108 § 1 k.p.a., który ustanawia ją jednakże jako wyjątek od generalnej zasady, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu (art. 130 § 1 k.p.a.), co z kolei wynika z zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.). Poza tym należy mieć również na względzie, że natychmiast wykonalna decyzja może prowadzić do wystawienia tytułu wykonawczego, a następnie wszczęcia postępowania egzekucyjnego (art. 26 § 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Aby zatem zagwarantować stronie możliwość korzystania z przysługujących jej uprawnień procesowych, organ nie może jednocześnie nakładać na tę stronę szczególnego rodzaju obowiązku bez uwzględnienia w tym względzie przepisów kodeksowych.

Reasumując powyższe ustalenia należało stwierdzić, że uchwała w zaskarżonym zakresie naruszała w sposób istotny przepisy wskazane w treści niniejszego wyroku. Wynikało to zaś przede wszystkim z przekroczenia granic wyznaczonych normą kompetencyjną zawartą w art. 96 ust. 4 u.p.s.

Mając zatem na uwadze, że wniesiona skarga okazała się uzasadniona, Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w punkcie I sentencji wyroku.

Rozstrzygnięcie w punkcie II wyroku zapadło na podstawie art. 152 § 1 p.p.s.a., zaś o kosztach zastępstwa procesowego (punkt III) orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.