



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 listopada 2023 r.

Poz. 5263

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.260.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr L/75/2023 Rady Gminy Wielkie Oczy z dnia 24 października 2023 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej będących w zakresie zadań własnych gminy.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wielkie Oczy na sesji w dniu 24 października 2023 r. podjęła uchwałę Nr LI/353/2022 w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej będących w zakresie zadań własnych gminy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2023 r.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowi art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901) zwana dalej „ustawą”. Po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona w sposób istotny powołane wyżej przepisy ustawy.

Rada gminy winna treść swoich regulacji zawartych w przepisach prawa miejscowego dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (tak stanowi m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 1992 r. sygn. SA/Wr 310/92). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie przypomniano, że ustawa stanowi zarówno podstawę wydania aktu normatywnego, jak i określa jego granice przedmiotowe. Podkreślano też, iż upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych oraz że nie podlega wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Rada ustanawiając akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej nie może przekraczać zakresu tej delegacji. Wszelkie odstępstwa, od określonego katalogu w przepisie wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego, treści uchwały przesądzają o naruszeniu przepisu prawa, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności, co stanowi istotne naruszenie prawa i obliguje organ nadzoru do wyeliminowania wadliwego aktu z obrotu prawnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada uprawnienia do stanowienia w uchwale zapisów regulujących inne kwestie niż objęte przedmiotem regulacji ustawowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 748/13). Przepis art. 96 ust. 2 oraz ust. 4 ustawy 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 (ust. 2); 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 (ust. 4). Tymczasem Rada w § 3 ust. 1 ustaliła, że zwrot świadczeń może nastąpić jednorazowo lub w ratach. Według art. 104 ust. 4 ustawy rozłożenie zwrotu należności na raty może nastąpić 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 udzielnej pomocy. Wskazany przepis uchwały nie podaje jakie to są szczególnie uzasadnione przypadki, co stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 104 ust. 4 ustawy. Z kolei w § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 3 uchwały zawarto regulacje dotyczące przypadków odstąpienia od żądania zwrotu świadczeń z pomocy społecznej, wykraczając tym samym poza delegację ustawową przyznana radzie gminy na mocy art. 96 ust. 4 ustawy. Należy zauważyć, że kwestia odstąpienia od żądania zwrotu przyznanych świadczeń nie mieści się w ramach określenia zasad zwrotu tych świadczeń. Ponadto ww regulacje uchwały powtarzają zapisy art. 104 ust. 4 ustawy. Powyższe stanowi niedozwolony „zabieg” prawotwórczy.

Stąd też należy stwierdzić, że postanowienia zawarte w § 3 ust. 2 oraz w § 4 ust. 3 dotyczą materii już uregulowanej w ustawie modyfikując jednocześnie to unormowanie, co jest działaniem niedozwolonym. Rada gminy realizując swoje uprawnienia do wydania aktu prawa miejscowego nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Rada nie ma prawa powielać i modyfikować w uchwale uregulowań ustawy upoważniającej jak również przepisów innych aktów normatywnych. Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej intencji ustawodawcy.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że kwestie dotyczące określenia okresu spłaty świadczenia, wysokości raty oraz podstaw naliczania spłaty świadczenia zostały przez ustawodawcę zastrzeżone dla decyzji administracyjnej wydawanych na podstawie art. 104 ust. 3 ustawy. Natomiast Rada Gminy Wielkie Oczy niepotrzebnie uregulowała tą kwestię jak i w sposób nieuprawniony zmodyfikowała ww przepis ustawy w § 3 ust. 3 uchwały.

Ponadto, delegacja ustawowa wynikająca z art. 96 ust. 4 ustawy zobowiązuje radę do wskazania w uchwale zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, rozumianych jako okoliczności i przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu zwrotu. Zasady te nie mogą jednak pozbawiać prawa do podejmowania decyzji w przedmiotowym zakresie przyznanego podmiotowi ustawowo do tego upoważnionemu. Ustalając zasady wysokości zwrotu wydatków rada gminy powinna zatem określić granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Takich granic nie stanowi ustalenie przez radę w § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały konkretnych stawek opłat zwrotu wyrażonych w procentach uzależnione od wysokości dochodu. Ustalenie przez organ uchwałodawczy konkretnego wymiaru ponoszonej opłaty, w istocie jest działaniem przekraczającym upoważnienie ustawowe zawarte w art. 96 ust. 4 ustawy. Potwierdzeniem powyższej tezy jest stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażone w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r. o sygn. IV SA/Wr 629/13.

Mając na uwadze wyżej wskazane naruszenia art. 96 ust.4 ustawy które mają wpływ na ważność wszystkich regulacji uchwały, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za konieczne oraz uzasadnione. Naruszenia te sprowadzają się do sprzeczności z ustawą, polegającej na niedopuszczalnej jej modyfikacji, bądź do powtórzenia jej przepisów, jak również do braku delegacji ustawowej zezwalającej do podejmowania określonej działalności uchwałodawczej.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru