



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 lutego 2024 r.

Poz. 1445

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.117.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 lutego 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/463/2023 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w zakresie zadań własnych gminy, w całości, jako sprzecznej z art. 96 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 grudnia 2023 r. Rada Gminy Zebrzydowice podjęła uchwałę Nr XXXIV/463/2023 w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w zakresie zadań własnych gminy, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 stycznia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z przyczyn opisanych poniżej.

Z przepisów art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy wynika, że:

2. 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 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.

Należy przy tym podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy jest aktem prawa miejscowego.

Organ nadzoru również wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że 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 przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone

przyznane kompetencje albo w całości. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

W § 3 uchwały Rada postanowiła, iż: *1. Zwrot wydatków za świadczenia z pomocy społecznej powinien być dokonany poprzez jednorazową wpłatę należności lub w ratach, płatnych na rachunek bankowy Ośrodka Pomocy Społecznej w Zebrzydowicach.*

W ocenie organu nadzoru § 3 ust. 1 uchwały w istocie nie określa zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Z powyżej przytoczonego przepisu nie sposób wywnioskować, w jakich sytuacjach adresat będzie zobowiązany do dokonania zwrotu poprzez jednorazową spłatę, a w jakich należność będzie rozłożona na raty. Wyeliminowanie z treści uchwały przepisu § 3 ust. 1 powoduje, iż nie zawiera ona przepisów dotyczących zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, a zatem nie wypełnia delegacji wynikającej z przepisu art. 96 ust. 4 ustawy. Brak wypełnienia delegacji ustawowej musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała jest obarczona również innymi nieprawidłowościami.

Regulacja § 3 ust. 2 uchwały, zgodnie z którą: *Okres spłat oraz wysokość poszczególnych rat określa w drodze decyzji administracyjnej Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zebrzydowicach, na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego*, w ocenie organu nadzoru jest podjęta bez podstawy prawnej. W granicach upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 96 ust. 4 ustawy, nie mieści się bowiem ustalanie składników decyzji administracyjnej wydawanej w indywidualnych sprawach. O elementach konstytutywnych decyzji z zakresu pomocy społecznej przesądza ustawa o pomocy społecznej oraz Kodeks postępowania administracyjnego. Ponadto o konieczności przeprowadzenia wywiadu środowiskowego przesądza art. 107 pkt 1 ww. ustawy (rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej). W związku z tym, należy stwierdzić, iż przytoczony przepis uchwały w sposób istotny narusza przepis art. 96 ust. 4 ustawy.

Przepis § 4 ust. 1 uchwały stanowiący, że *W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli żądanie zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, Kierownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, odstąpić od żądania takiego zwrotu w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć płatność na raty* - został przyjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, gdyż przepis art. 96 ust. 4 ustawy nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do uregulowania kwestii związanych z odstąpieniem od żądania zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Dodatkowo omawiana regulacja uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację art. 104 ust. 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem *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 jedynie zaznaczyć, że Rada Gminy nie jest uprawniona do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały *W przypadku, gdy kwota zasiłku celowego przyznanego pod warunkiem zwrotu zostanie wykorzystana na inny cel niż określony w decyzji przyznającej to świadczenie, podlega on każdorazowo zwrotowi w całości bez możliwości umorzenia.*

Przedmiotowa regulacja stanowi modyfikację art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym *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.* Organ stanowiący gminy nie był więc uprawniony do regulowania w akcie prawa miejscowego kwestii zasiłków nieprawidłowo wykorzystanych, gdyż uczynił to ustawodawca.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyżej wskazane naruszenia powodują, że konieczne jest zakwestionowanie § 2 ust. 1, § 3 oraz § 4 uchwały. Z uwagi jednak na to, że jedynym przepisem merytorycznym pozostanie § 2 ust. 2 uchwały zasadne i celowe jest zakwestionowanie przedmiotowej uchwały w całości. Zgodnie bowiem z przepisem § 1 przedmiotowej uchwały (który określa przedmiot uchwały) wolą Rady było określenie zasad zwrotu wydatków poniesionych na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe. Natomiast § 2 ust. 2 uchwały odnosi się wyłącznie do pomocy udzielonej w formie posiłku lub świadczenia rzeczowego. Wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie wadliwych regulacji stanowiłoby wypaczenie woli organu stanowiącego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/463/2023 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w zakresie zadań własnych gminy – w całości, 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, 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