



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 czerwca 2015 r.

Poz. 3224

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.208.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/91/2015 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 28 kwietnia 2015r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XL/1266/2005 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe w całości jako niezgodnej z przepisem art. 96 ust.4 w związku z art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2015r. poz.163 z późn. zm.)

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2015 roku Rada Miejska w Bielsku – Białej podjęła uchwałę w sprawie zmiany Uchwały Nr XL/1266/2005 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 maja 2015 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Bielsku – Białej dokonała zmiany pkt 3.3. załącznika do uchwały ustalając jego treść w następującym brzmieniu: „*nieuregulowane należności wynikające z decyzji o ratach podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.*”

Zgodnie z normą kompetencyjną art 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej rada gminy jest upoważniona do określenia w drodze uchwały zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej - usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe. Powołana wyżej delegacja ustawowa wyznacza zakres spraw pozostawiony radzie do uregulowania.

W ocenie organu nadzoru przytoczone uregulowanie wykracza poza zakres udzielonego radzie upoważnienia do określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, a jednocześnie stanowi nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowej, przewidując wyłącznie możliwość ściągnięcia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nieuregulowanych należności wynikających z decyzji o ratach.

Należy wskazać, że kwestia zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej została uregulowana w sposób szczegółowy w ustawie o pomocy społecznej. Mianowicie zgodnie z art. 104 ust.1 ustawy 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. Dalsze przepisy zawierają bardziej szczegółowe regulacje w tej materii.

Stosownie natomiast do art. 104 ust. 2 ustawy - w przypadku posiadania uprawnień do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej kwoty nienależnie pobranych świadczeń pieniężnych podlegają potrąceniu z bieżących wypłat. Wysokość należności, o których mowa w ust. 1, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej (art. 104 ust. 3 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 (art. 104 ust. 4 ustawy). Należności, o których mowa w ust. 1, podlegają zwrotowi na rachunek bankowy odpowiednio gminy, powiatu lub samorządu województwa (art. 104 ust. 8 ustawy).

Przepis art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej odnosi się ogólnie do należności podlegających zwrotowi, a więc do należności powstałych nie tylko z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (art. 104 ust. 1 oraz art. 98 ustawy o pomocy społecznej), ale również powstałych z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej (art. 104 ust. 1 oraz art. 96 powołanej ustawy).

Jak wynika z powyższego to właściwie umocowany organ w drodze decyzji administracyjnej ustala wysokość należności podlegającej zwrotowi oraz termin zwrotu tej należności. Natomiast art 104 ust. 1 tej ustawy przewiduje, że należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami tej ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Organ stanowiący gminy nie ma jakichkolwiek kompetencji w tym zakresie. Jak wynika bowiem z brzmienia art. 96 ust. 4 ustawy przyznana radzie gminy kompetencja dotyczy określenia, w drodze uchwały, zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, nie zaś ściągania należności w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W tym przedmiocie rozstrzyga postanowienie art. 104 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten nie ma charakteru upoważnienia. Upoważnienie dla rady gminy do podejmowania odpowiednich czynności (podjęcie uchwały) wynika tylko i wyłącznie z treści art. 96 ust. 4 ustawy.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to że, realizując swoją kompetencję stanowiącą, rada jest zobowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, należy mieć także na uwadze, że działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które ujęte są w materii ustawowej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem, albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA z 1993 r. Nr 2, poz. 44; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS nr 1/2002, s. 17; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr VII/91/2015 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 28 kwietnia 2015 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe w sposób istotny narusza prawo i tym samym winna być wyeliminowana z obrotu prawnego.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
I Wicewojewoda

Mirosław Szemla