



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 marca 2023 r.

Poz. 2731

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.352.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 marca 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/304/2023 Rady Gminy Łękawica z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków na świadczenia pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy, w części określonej w § 1 uchwały w pkt 3 tabeli (wers 4), jako sprzecznej z art. 96 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U z 2020 r., poz. 1876), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lutego 2023 r. Rada Gminy Łękawica podjęła uchwałę Nr LIII/304/2023 w sprawie zasad zwrotu wydatków na świadczenia pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy, zwanej dalej „uchwałą”.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy *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 wykracza poza kwotę kryterium dochodowego*. Ponadto art. 96 ust. 4 ustawy stanowi, że 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. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym 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 Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy określiła zasady zwrotu wydatków na świadczenia pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy, zgodnie z zawartą w tym przepisie tabelą. Rada Gminy wskazała m.in., że:

świadczenia pomocy społecznej	dochód określony na poziomie kryterium dochodowego na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej	Procent zwrotu od wartości udzielonego świadczenia
Posiłek z wyłączeniem posiłku o którym mowa w wierszu 1	do 200%	0%

Przy czym powyższe pozostaje w kolizji z art. 96 ust. 2 ustawy. W przepisie tym ustawodawca ustalił przesłanki, które z mocy prawa powodują, że osoby korzystające ze świadczeń, przyznanych pod warunkiem zwrotu, muszą dokonać zwrotu świadczenia. Przesłankę tę stanowi dochód na osobę w rodzinie bądź dochód osoby samotnie gospodarującej przekraczający kryterium uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej, określone w art. 8 ust. 1 ustawy. Tym samym Rada, przedmiotową regulacją dokonała modyfikacji przepisu art. 96 ust. 2 ustawy. Podkreślenia wymaga, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy jednocześnie podkreślić, iż na podwyższenie przez radę gminy, w drodze uchwały, kwot kryterium dochodowego zezwala art. 8 ust. 2 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu *rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego*. Jednak nawet, jeśli uznać kompetencję rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie podwyższenia kwot kryterium dochodowego, na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy, na użytek zasad formułowanych w uchwale podejmowanej na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy, to należy wskazać, że realizacja tej kompetencji przez Radę Gminy, nie może być domniemywana. Nie sposób, zatem doszukiwać się podniesienia kryterium dochodowego w kwestionowanej uchwale, tym bardziej, że Rada Gminy ani nie wyraziła tego wprost w regulacjach uchwały ani też w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały nie powołała przepisu art. 8 ust. 2 ustawy. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że podwyższenie kwot kryterium dochodowego dotyczyć może jedynie zasiłków okresowego i celowego, nie świadczenia w formie posiłku.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności wskazanej na wstępie części uchwały.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na regulację § 1 uchwały, zgodnie z którą w tabeli określono zasady zwrotu wydatków na: świadczenia rzeczowe z wyłączeniem świadczeń określonych w wierszach 1-3 (pkt 4 tabeli), zasiłek okresowy, zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłek celowy z wyłączeniem zasiłku celowych na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i domu” (pkt 5 tabeli). W powyższej regulacji Rada Gminy nie sprecyzowała, że zwrot wydatków dotyczy świadczeń przyznanych pod warunkiem zwrotu, co wynika wprost z art. 96 ust. 2 ustawy. Wskazać należy, że ustawodawca dopuszcza przyznanie części świadczeń z zakresu pomocy społecznej bez warunku zwrotu, np. zasiłek celowy przyznawany na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z ust. 3 tego artykułu *może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi*. A zatem dla jasności przyjętych zapisów uchwały Rada powinna wskazać, że stanowione przez nią zasady dotyczą wydatków na świadczenia przyznane pod warunkiem zwrotu. Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia prawa, bowiem jak już wskazano, to z ustawy wynika, że uchwała znajduje zastosowanie do świadczeń przyznanych pod warunkiem zwrotu. Organ nadzoru sygnalizuje jednak, że wypełniając delegację ustawową z art. 96 ust. 4 ustawy, Rada powinna trzymać się pojęć używanych przez ustawodawcę w treści art. 96 ust. 2 ustawy, tj. wskazać, że określa zasady zwrotu wydatków za usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu, co zapewni należyłą precyzję podjętej uchwały i nie będzie wywoływało wątpliwości na etapie jej stosowania.

Reasumując, w wyżej wskazanym zakresie Rada Gminy istotnie naruszyła prawo, tj. art. 96 ust. 4 w zw. z ust. 2 ustawy.

Jednakże organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/304/2023 Rady Gminy Łękawica z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków na świadczenia pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy – we wskazanej części, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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