



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2024 r.

Poz. 235

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1290.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/554/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia zasad zwrotu wydatków za będące w zakresie zadań własnych gminy świadczenia z pomocy społecznej przyznawanych w formie pomocy rzeczowej, posiłków, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i celowych przyznawanych pod warunkiem zwrotu, w części określonej w:

1. tytule uchwały w zakresie sformułowania: „zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie” wraz z poprzedzającym go przecinkiem, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”,

2. § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2023 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr LXIII/554/2023 w sprawie ustalenia zasad zwrotu wydatków za będące w zakresie zadań własnych gminy świadczenia z pomocy społecznej przyznawanych w formie pomocy rzeczowej, posiłków, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i celowych przyznawanych pod warunkiem zwrotu, 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 1 grudnia 2023 r.

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

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

2. 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.

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 przekroczono 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że tytuł uchwały w zakresie sformułowania: „zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie” (wraz z poprzedzającym go przecinkiem) nie jest spójny z pozostałymi regulacjami uchwały, co stanowi naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. W regulacji § 1 uchwały wskazano, co następuje:

§ 1. Ustala się zasady zwrotu wydatków za będące w zakresie zadań własnych gminy świadczenia z pomocy społecznej w zakresie zadań własnych gminy przyznawanych w formie pomocy rzeczowej, posiłków, zasiłków okresowych i celowych przyznawanych pod warunkiem zwrotu w oparciu o ustawowe kryteria dochodowe, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej według poniższej tabeli:

L.p.	Wyrażony w procentach wskaźnik dochodu osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w stosunku do ustawowego kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej	Wysokość odpłatności osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, stanowiąca wartość procentową w stosunku do wartości przyznanej pomocy	
		Osoba samotna	Osoba w rodzinie
	powyżej 100 do 150%	20%	25%
	powyżej 150 do 200%	30%	35%
	powyżej 200 do 300%	40%	45%
	powyżej 300 do 400%	50%	55%
	powyżej 400 do 500%	60%	75%
	powyżej 500%	100%	100%

Z powyższej regulacji uchwały wynika, że Rada Gminy określiła zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w formie pomocy rzeczowej, posiłków, zasiłków okresowych i celowych przyznawanych pod warunkiem zwrotu, pomijając określenie ww. zasad dla zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie. Jednakże, tytuł uchwały wskazuje, że Rada ustaliła zasady zwrotu wydatków za będące w zakresie zadań własnych gminy świadczenia z pomocy społecznej przyznawanych w formie pomocy rzeczowej, posiłków, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i celowych przyznawanych pod warunkiem zwrotu. Wobec powyższego, Rada w uchwale nie określiła przedmiotowych zasad dla zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie pomimo, że w tytule wymieniono te zasiłki. Zamiar Rady potwierdza również podjęcie na tej samej sesji odrębnej uchwały w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie (Uchwała Nr LXIII/553/2023), realizującej również upoważnienie z art. 96 ust. 4 ustawy. Omawiana nieprawidłowość w przyjętej uchwale należy ocenić, jako istotne naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Należy zaznaczyć, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. przepisu Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem

konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne, przejrzyste, logiczne oraz zredagowane w taki sposób, by dla przeciętnego adresata były zrozumiałe, tzn. by adresat przepisów uchwały wiedział w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, jaki przepis obowiązuje a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Jak już wyżej wykazano, kwestionowane sformułowanie zawarte w tytule uchwały nie spełnia jednak ww. wymogów.

Dalej należy wskazać, że § 2 uchwały stanowiący, że *W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczeni stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, osoba upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu* – został przyjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, gdyż przepis art. 96 ust. 4 ustawy nie przyznaje Radzie Gminy kompetencji do określania przesłanek odstąpienia od żądania zwrotu świadczeń z pomocy społecznej. Dodatkowo omawiana regulacja uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację art. 104 ust. 4 ustawy. Należy jedynie zaznaczyć, że Rada Gminy nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi 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 Ósrodek Zamiejscowy 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).

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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).

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXIII/554/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 27 listopada 2023 r. *w sprawie ustalenia zasad zwrotu wydatków za będące w zakresie zadań własnych gminy świadczenia z pomocy społecznej przyznawanych w formie pomocy rzeczowej, posiłków, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i celowych przyznawanych pod warunkiem zwrotu*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy