



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 16 maja 2023 r.

Poz. 4291

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.514.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 maja 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LX/367/23 Rady Gminy Świnna z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zmiany Załącznika do Uchwały nr II/21/18 Rady Gminy Świnna z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. 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 30 marca 2023 r. Rada Gminy Świnna uchwałą Nr LX/367/23 dokonała zmiany Załącznika do Uchwały nr II/21/18 Rady Gminy Świnna z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej należących do zadań własnych gminy.

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 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.

W tym miejscu należy wskazać, że prawidłowe i czytelne określenie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP, tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Z powołanego art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ.

Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 568/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. (...).

Tymczasem przedmiotową uchwałą, dokonując zmiany Załącznika do Uchwały nr II/21/19 Rady Gminy Świnna z dnia 29 listopada 2018 roku, Rada Gminy postanowiła określić Zasady zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej w zakresie zadań własnych gminy w formie tabelarycznej. Tabela ta zawiera cztery kolumny i tylko pierwsza kolumna została opisana jako „Lp.”, czyli określa liczbę porządkową w tabeli. Pozostałe trzy kolumny tabeli (druga, trzecia i czwarta kolumna tabeli) nie zawierają żadnego opisu. Z treści poszczególnych wierszy tabeli też nie sposób jednoznacznie wywieść, co poszczególne kolumny tabeli określają. Brak opisanie poszczególnych kolumn tabeli powoduje, że cała tabela zawierająca zasady zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej w zakresie zadań własnych gminy jest niejasna i nieczytelna. Prawidłowe i jednoznaczne określenie regulacji poszczególnych kolumn jest konieczne do uznania, iż uchwała spełnia wymóg wzorca konstytucyjnego wynikającego z art. 2 Konstytucji RP tj. jasności prawa i zaufania obywateli do organów państwa. Bezspornym jest, w ocenie organu nadzoru, iż uchwalenie przez radę gminy uchwały nie spełniającej wymogu konstytucyjnego wzorca prawidłowej legislacji musi być uznane za istotne naruszenie prawa, a uchwała taka nie może być elementem obowiązującego porządku prawnego.

Podkreślić należy, iż uchwała w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, będących w zakresie zadań własnych gminy ma charakter aktu prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały powinny być czytelne i jednoznaczne.

Jednocześnie wskazać należy, że w pkt 2 tabeli Rada Gminy postanowiła, że:

Świadczenie rzeczowe w formie posiłku oraz produktów żywnościowych z wyłączeniem wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023	do 200%	0%
	od 200,01%	100%

Jeśli bowiem domniemywać, że Rada Gminy w tabeli chciała określić dochód wyrażony w wartości kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w wysokości do 200%, uprawniający do odstąpienia od zwrotu wydatków poniesionych na świadczenia z pomocy społecznej to 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/GI 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.

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 i 2, zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłek celowy, zasiłek okresowy. 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 stanowiące 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 należyta precyzję podjętej uchwały i nie będzie wywoływało wątpliwości na etapie jej stosowania.

Organ nadzoru zwraca także uwagę na regulację § 1 uchwały, zgodnie z którą w tabeli w pkt 5 określono zasady zwrotu wydatków na Zasiłek celowy na zakup posiłku lub żywności przyznawany w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023. W związku z przyjętym przez Radę Ministrów programem „Posiłek w szkole i w domu” rada gminy działając na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy określa w drodze uchwały zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w postaci pomocy rzeczowej i posiłków. Organ stanowiący nie posiada jednak kompetencji do określenia zasad zwrotu w odniesieniu do zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności, ponieważ powołany przepis uprawnia go do określenia zasad zwrotu wydatków tylko za zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu. Zaistnienie takiej sytuacji doprowadziłoby do uzależnienia zwrotu poniesionych wydatków w zakresie dożywiania od uiszczenia świadczenia pieniężnego za posiłek.

Program „Posiłek w szkole i w domu” ma na celu wspieranie gmin w wypełnianiu ich zadań własnych o charakterze obowiązkowym w zakresie dożywiania dzieci oraz zapewniania posiłku osobom jego pozbawionym. Intencją ustawodawcy było objęcie uprawnionych do otrzymania przedmiotowego wsparcia przede wszystkim pomocą bezpośrednią tj. umożliwienie im otrzymania bezpłatnego posiłku, a w razie braku możliwości zapewnienia tego posiłku w związku z zaistniałą sytuacją osobistą lub rodzinną, dopuszczono ewentualność przyznania pomocy w formie świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych lub świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności. W ramach realizowanego Programu „Posiłek w szkole i w domu na lata 2019-2023 nie jest przewidziane przyznawanie zasiłków celowych pod warunkiem zwrotu, ani też innych świadczeń pieniężnych oprócz zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności.

Rada Gminy nie była zatem uprawniona do określenia zasad zwrotu świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego, co oznacza, że uchwała w zakresie określenia zasad zwrotu wydatków w tej formie jest niezgodna z prawem. Na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy możliwe jest określenie zasad zwrotu wydatków na zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu, jednakże w ramach ww. Programu „Posiłek w szkole i w domu” nie przewidziano możliwości przyznawania pomocy w takiej formie.

Wskazać również należy, że przedziały określające dochód wyrażony w wartości kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zostały uregulowane nieprawidłowo, nie obejmują one bowiem osób, które będą się mieścić w zakresie pomiędzy 100% a 100,01% i pomiędzy 200% a 200,01% (kolumna 3 tabeli zawartej w § 1 uchwały).

Reasumując, Rada Gminy istotnie naruszyła prawo, tj. art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 96 ust. 4 w zw. z ust. 2 ustawy.

Powyżej opisane 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/367/23 Rady Gminy Świnna z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie zmiany Załącznika do Uchwały nr II/21/18 Rady Gminy Świnna z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej należących do 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego  
**Elżbieta Żabicka-Lakomy**