



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 października 2023 r.

Poz. 7706

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1035.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 października 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 LXI/532/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 11 września 2023 r. w sprawie ustalenia zasad zwrotu wydatków za będące w zakresie zadań własnych gminy świadczenia z pomocy społecznej w formie: usług, pomocy rzeczowej, posiłków, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i celowych przyznanych pod warunkiem zwrotu, w części określonej w § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 96 ust. 4 w zw. ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 września 2023 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr LXI/532/2023 w sprawie ustalenia zasad zwrotu wydatków za będące w zakresie zadań własnych gminy świadczenia z pomocy społecznej w formie: usług, pomocy rzeczowej, posiłków, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i celowych przyznanych pod warunkiem zwrotu, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 września 2023 r.

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

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 (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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 § 2 uchwały istotnie narusza art. 96 ust. 4 w zw. z ust. 2 ustawy. W treści ww. regulacji uchwały wskazano, że: *Nie podlegają zwrotowi wydatki poniesione na posiłki, świadczenia rzeczowe w postaci produktów żywnościowych oraz świadczenia pieniężne na zakup posiłku lub żywności przyznane pod warunkiem zwrotu, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 200% kryterium określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.*

W ocenie organu nadzoru, jeśli nawet domniemywać, że Rada Gminy w § 2 uchwały chciała określić dochód wyrażony w wartości kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w wysokości nieprzekraczającej 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 Rada Gminy nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek 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).

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 kwestionowanej uchwały, 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.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Pietrowice Wielkie w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 96 ust. 4 w zw. z ust. 2 ustawy.

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

Omawiane uchybienie 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 LXI/532/2023 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 11 września 2023 r. *w sprawie ustalenia zasad zwrotu wydatków za będące w zakresie zadań własnych gminy świadczenia z pomocy społecznej w formie: usług, pomocy rzeczowej, posiłków, zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłków okresowych i celowych przyznanych 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