



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 3724

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.408.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 488(LXV)24 Rady Gminy Poraj z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej będących w zakresie zadań własnych gminy, w całości, jako sprzecznej z art. 96 ust. 4 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.) dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 marca 2024 r. Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej będących w zakresie zadań własnych gminy (dalej również jako uchwała).

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2024 r.

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

W tym miejscu należy wskazać, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Poraj (dalej również jako Rada) stanowi akt prawa miejscowego.

Art. 96 ust. 2 i 4 ustawy stanowi co następuje:

*2. Wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasilki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasilki okresowe i zasilki 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.*

Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). 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).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, co następuje:

Na wstępie należy zauważyć, że Rada w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołała się m.in. na art. 43 ust. 10 ustawy, czyli na przepis zawierający upoważnienie do określenia w drodze uchwały wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Do wypełnienia zatem delegacji ze wskazanego przepisu ustawy konieczne jest zawarcie w uchwale następujących elementów: wysokości zasiłku, szczegółowych warunków przyznawania i zwrotu zasiłku, trybu przyznawania i zwrotu zasiłku, których to elementów nie zawiera analizowana uchwała. Nie można zatem uznać, stanowiła ona realizację ww. upoważnienia ustawowego.

Kolejno, należy wskazać, co następuje.

Rada w § 1 ust. 1 uchwały postanowiła:

*Ustala się zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej udzielone w formie: pomocy rzeczowej, zasiłków okresowych, zasiłków celowych oraz zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie przyznane pod warunkiem zwrotu części lub całości, gdy dochód osoby samotnie gospodarującej, dochód osoby w rodzinie lub dochód rodziny przekracza kryterium dochodowe określone z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.*

Z przytoczonego wyżej przepisu § 1 ust. 1 uchwały wynika, że Rada ustaliła zasady zwrotu wydatków za następujące świadczenia z pomocy społecznej: *pomocy rzeczowej, zasiłków okresowych, zasiłków celowych oraz zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie przyznane pod warunkiem zwrotu części lub całości*. Rada nie ustaliła zatem zasad zwrotu wydatków na usługi i posiłki, czyli do świadczeń, do których także odnosi się delegacja zawarta w art. 96 ust. 4 ustawy – zważywszy na sformułowanie: *za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2* – a wśród tychże świadczeń znajdują się również świadczenia w formie: usług i posiłków.

W tym miejscu wskazać należy, że Rada Gminy Poraj podjęła uchwałę Nr 466(LXII)23 Rady Gminy Poraj z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności oraz w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków poniesionych w zakresie dożywiania w formie posiłku lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim programem rządowym „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024 – 2028. Powyższa uchwała określa zasady zwrotu wydatków na posiłki, jednak dotyczą one wyłącznie wydatków poniesionych na posiłki dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028. Uchwała ta nie reguluje zatem w pełni zasad zwrotu wydatków na wszystkie świadczenia w formie zapewnienia posiłków, będące w zakresie zadań własnych gminy.

W tym miejscu ponownie zauważyć należy, że uchwała podejmowana na podstawie wskazanych wyżej przepisów ustawy stanowi akt prawa miejscowego, więc winna ona kompleksowo regulować zawartą w niej materię. Podejmując uchwałę na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 96 ust. 2 ustawy. Stwierdzenie braku obowiązku zwrotu wydatków poniesionych na jedno ze wskazanych w treści art. 96 ust. 2 stanowi podstawę do stwierdzenia wydania jej z istotnym naruszeniem prawa. (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2021 r. sygn. akt: II SA/Gl 1094/21).

Mając na względzie powyższe należy wskazać, że w powyższym zakresie w jakim Rada nie ustaliła zasad zwrotu wydatków na usługi i posiłki, nie wypełniła w sposób wyczerpujący upoważnienia zawartego w art. 96 ust. 4 w zw. z ust. 2 ustawy, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, stanowiące powód do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Kolejno, Rada w § 1 ust. 2 uchwały postanowiła:

2. Wysokość podlegającej zwrotowi kwoty świadczeń z pomocy społecznej określonych w ust. 1 jest uzależniona od procentowo określonej wysokości posiadanego dochodu osoby lub rodziny, zgodnie z poniższą tabelą:

<i>Dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie w stosunku do kryterium dochodowego *</i>	<i>Procent [%] zwrotu od wartości udzielonego świadczenia</i>
<i>101% do 150 % włącznie</i>	<i>50%</i>
<i>powyżej 150% do 200% włącznie</i>	<i>75%</i>
<i>powyżej 200%</i>	<i>100%</i>

\* *dochód w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej; w przypadku osób samotnie gospodarujących – % dochodu osoby samotnie gospodarującej; w przypadku osób w rodzinie – % dochodu na osobę w rodzinie*

W tym miejscu należy odwołać się do przepisu zawartego w art. 92 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym wydatki tamże wskazane podlegają zwrotowi, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego (*per analogiam* – kryterium osoby samotnie gospodarującej, gdy zobowiązany jest taką osobą). Tymczasem, z powyższej tabeli wynika, że zobowiązane do zwrotu wydatków są osoby, u których wysokość dochodu mieści się w przedziale od 101% wysokości kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy (kolumna pierwsza wiersz drugi) wzwyż. Tym samym poza zakresem regulacji znalazły się przypadki, w których wysokość dochodu osoby samotnie gospodarującej lub osoby w rodzinie w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ust. 1 ustawy będzie zawierała się w przedziale: powyżej 100% i poniżej 101% wysokości tego kryterium. Rada nie określiła zatem zasad zwrotu wydatków dla osób, których dochód mieści się w powyższym przedziale, do czego była zobligowana zgodnie z upoważnieniem ustawowym w świetle postanowień art. 96 ust. 2 ustawy.

Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że w powyższym zakresie Rada nie wypełniła w sposób wyczerpujący upoważnienia zawartego w art. 96 ust. 4 w zw. z ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i kolejny powód uzasadniający stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W tym miejscu można zauważyć, że 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 (art. 7 Konstytucji RP), precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała zawiera również inne uchybienia.

W § 2 uchwały Rada postanowiła:

*Obowiązek zwrotu kwot zasiłków okresowych, zasiłków celowych oraz zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie i wydatków poniesionych na pomoc rzeczową oraz wysokość kwoty podlegającej jednorazowemu zwrotowi wraz z terminem jej zwrotu lub wysokości rat i terminy ich płatności, ustala się każdorazowo w indywidualnej decyzji administracyjnej o przyznaniu świadczenia, po uwzględnieniu sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej świadczeniobiorcy.*

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 104 ust. 3 ustawy wysokość należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. Regulacje w zakresie decyzji administracyjnej uzupełniają z kolei przepisy dotyczące procedury administracyjnej, zawarte w rozdziale 7 Działu II ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2023 poz. 775 ze zm.). Uchwała rady gminy nie może zatem regulować kwestii związanych z wydaniem decyzji administracyjnej, ponieważ regulacje te wprowadzone są w przepisach ustawy o pomocy społecznej oraz w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Rada nie posiada kompetencji do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej, a podmiot wydający decyzję administracyjną nie może być związany takimi postanowieniami. Norma kompetencyjna zawarta w art. 96 ust. 4 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się prawo do wydawania przez organ stanowiący gminy uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego

kompetencji, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 67/07). Tym samym obowiązek zwrotu kwot zasiłków okresowych, zasiłków celowych oraz zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie i wydatków poniesionych na pomoc rzeczową oraz wysokość kwoty podlegającej jednorazowemu zwrotowi wraz z terminem jej zwrotu lub wysokości rat i terminy ich płatności, ustalany będzie każdorazowo w trybie art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, z uwzględnieniem sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób zobowiązanych. W przypadku niezwrócenia wydatków w terminach ustalonych w decyzji administracyjnej, należności z tego tytułu podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy.

Kolejno, w § 3 uchwały Rada postanowiła:

*W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielenie świadczenia określone w § 1 niniejszej uchwały w części lub całości stanowiłyby dla świadczeniobiorcy nadmierne obciążenie lub niweczyłyby skutki udzielonej pomocy, kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Poraju na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty.*

Regulacja zawarta w § 3 uchwały wkracza w materię dotyczącą zasad udzielania ulg w spłacie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie z pomocy społecznej. Zgodnie z art. 104 ust. 4 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 niweczyłyby 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.* Należy podkreślić, że organ administracji właściwy do wydania decyzji na podstawie z art. 104 ust. 3 ustawy obowiązany jest w myśl art. 104 ust. 4 ustawy ocenić, czy zachodzą przesłanki do odstąpienia od żądania zwrotu należności. Postępowanie w przedmiocie zwrotu należności oraz odstąpienia od żądania ich zwrotu, jest bowiem jednym postępowaniem. Zatem w ramach tego jednego postępowania konieczne jest wyjaśnienie, czy zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, zwłaszcza z uwagi na sytuację osoby zobowiązanej (por. wyrok NSA z dnia 22 października 2021 r., sygn. akt I OSK 520/21; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1072/19; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt IV SA/Wr 801/21). Rada ustalając zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy, nie jest zatem uprawniona do regulowania materii dotyczącej przesłanek wyłączających możliwość żądania zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej. Przesłanki te oraz sposób postępowania organu w przypadku ich wystąpienia, zostały bowiem uregulowane w art. 104 ust. 4 ustawy.

Reasumując, Rada podejmując wskazane w § 2 i § 3 uchwały regulacje, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 96 ust. 4 ustawy. Przedmiotową wadę uchwały należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Omawiane 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. 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 488(LXV)24 Rady Gminy Poraj z dnia 28 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej będących w zakresie zadań własnych gminy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**