



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lipca 2025 r.

Poz. 4360

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.428.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lipca 2025 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. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/94/2025 Rady Gminy Ujszoły z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w części określonej w § 5 ust. 5, 6, 7 i 8 uchwały, jako sprzecznej z art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2025 r. Rada Gminy Ujszoły przyjęła uchwałę Nr XI/94/2025 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, dalej jako: *uchwała*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 2, art. 43 ust. 10 i art. 96 ust. 2 i 4 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 czerwca 2025 r.

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

Art. 43 ust. 1-10 ustawy stanowi, że:

- 1. Osobie albo rodzinie gmina może przyznać pomoc w formie pieniężnej lub rzeczowej, w celu ekonomicznego usamodzielnienia.*
- 2. Pomoc w formie pieniężnej w celu ekonomicznego usamodzielnienia może być przyznana w formie jednorazowego zasiłku celowego lub nieoprocentowanej pożyczki.*
- 3. Warunki udzielenia i spłaty pożyczki oraz jej zabezpieczenie określa się w umowie z gminą.*
- 4. Pożyczka może być umorzona w całości lub w części, jeżeli przyczyni się to do szybszego osiągnięcia celów pomocy społecznej.*
- 5. Pomoc w formie rzeczowej w celu ekonomicznego usamodzielnienia następuje przez udostępnienie maszyn i narzędzi pracy stwarzających możliwość zorganizowania własnego warsztatu pracy oraz urządzeń ułatwiających pracę niepełnosprawnym.*
- 6. Przedmioty, o których mowa w ust. 5, są udostępniane na podstawie umowy użyczenia.*
- 7. Podstawą odmowy przyznania albo ograniczenia rozmiarów pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie może być uchylanie się przez osobę lub rodzinę ubiegającą się o pomoc od poddania się przeszkoleniu zawodowemu.*

8. *Pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się otrzymała już pomoc na ten cel z innego źródła.*

9. *W sprawach, o których mowa w ust. 1-8, gmina współdziała z powiatowym urzędem pracy.*

10. *Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.*

Organ nadzoru 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Należy także wskazać, że Rada nie posiada upoważnienia 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.

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

Rada w § 5 ust. 5-8 postanowiła:

5. *Wysokość rat i terminy zwrotu poniesionych wydatków ustala się w decyzji administracyjnej z uwzględnieniem sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin ubiegających się o przyznanie zasiłku.*

6. *Zasiłek celowy podlega natychmiastowemu zwrotowi w całości lub w części w przypadku stwierdzenia wykorzystania go niezgodnie z przeznaczeniem lub niepodjęciem czy zaniechaniem działań zmierzających do ekonomicznego usamodzielnienia.*

7. *Jeżeli żądanie zasiłku celowego w trybie, o którym mowa w pkt 6 powyżej stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy społecznej, można odstąpić od żądania zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty.*

8. *W przypadku, o którym mowa w ust. 6, zasiłek celowy traktuje się jako świadczenie nienależnie pobrane, podlegające zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej.*

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje zostały ustanowione z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 43 ust. 10 ustawy i tym samym istotnie naruszają prawo.

Odnosząc się do § 5 ust. 5 uchwały, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie posiada kompetencji do regulowania w drodze przedmiotowej uchwały kwestii dotyczących elementów decyzji administracyjnej. Rada uregulowała w § 5 ust. 4 uchwały szczegółowy tryb zwrotu zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, stanowiąc, że: *Zwrot wydatków na zasiłek celowy może zostać ustalony poprzez jednorazową spłatę lub ratalnie, przelewem, na rachunek bankowy Gminy Ujsoły.* Wskazując natomiast w § 5 ust. 5 uchwały, że wysokość rat i terminy zwrotu poniesionych wydatków ustala się w drodze decyzji administracyjnej, Rada, zdaniem organu nadzoru, przekroczyła kompetencję wynikającą z delegacji ustawowej.

W tym miejscu można zauważyć, że w art. 43 ust. 2 ustawy wymienione są dwie formy pomocy pieniężnej w celu ekonomicznego usamodzielnienia - jednorazowy zasiłek celowy i nieoprocentowana pożyczka, które wymagają zastosowania odmiennego trybu postępowania: administracyjnego, połączonego z wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie jednorazowego zasiłku celowego, i cywilnego, dotyczącego zawarcia umowy o udzielenie pożyczki.

Z treści przepisu art. 43 ust. 10 ustawy wynika z kolei, że organ stanowiący podejmuje uchwały w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. W pojęciu „szczegółowych warunków i trybu przyznawania

i zwrotu” nie mieści się zaś ustalanie składników decyzji administracyjnej w indywidualnych sprawach. O elementach konstytutywnych decyzji z zakresu pomocy społecznej przesądzają przepisy ustawy o pomocy społecznej (Rozdział 7 *Postępowanie w sprawie świadczeń z pomocy społecznej*) oraz art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W ocenie organu nadzoru, norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 43 ust. 10 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący gminy uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może, w ocenie organu nadzoru, 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 natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (por. wyroki: WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2014 r. sygn. akt: IV SA/Wr 503/14, WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2015 r. sygn. akt: II SA/Ol 7/15).

Nadto, w odniesieniu do użytego w § 5 ust. 5 uchwały sformułowania, że ustalenia wysokości rat i terminów zwrotu poniesionych wydatków dokonuje się: *z uwzględnieniem sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin ubiegających się o przyznanie zasiłku* należy wskazać, że o konieczności ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej u osób ubiegających się o przyznanie zasiłku przesądził już ustawodawca. W art. 107 ust. 1 ustawy ustawodawca wskazał bowiem, że: *Rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się u osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej oraz u osób, o których mowa w art. 103.* Natomiast w art. 107 ust. 5b ustawy został wskazany katalog dokumentów, na podstawie których ustala się sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby lub rodzin (przy uwzględnieniu regulacji ust. 5d tego artykułu).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, § 5 ust. 5 uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 43 ust. 10 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Kolejno, Rada w § 5 ust. 6 uchwały wskazała, że *zasiłek celowy podlega natychmiastowemu zwrotowi w całości lub w części w przypadku stwierdzenia wykorzystania go niezgodnie z przeznaczeniem lub niepodjęciem czy zaniechaniem działań zmierzających do ekonomicznego usamodzielnienia* wskazując jednocześnie w ust. 8, że opisany wyżej przypadek dotyczy zasiłku celowego traktowanego jako świadczenie nienależnie pobrane, podlegające zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej.

W tym miejscu należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru, Rada regulując kwestie związane z nienależnie pobranym świadczeniem wykroczyła poza delegację zawartą w art. 43 ust. 10 ustawy. Na podstawie ww. delegacji Rada została upoważniona do określenia warunków i trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie – przy czym chodzi tutaj o zwrot ww. zasiłku jako świadczenia przyznanego pod warunkiem zwrotu, a nie o zwrot ww. zasiłku jako świadczenia nienależnie pobranego. W ustawie o pomocy społecznej zawarte zostały uregulowania dotyczące świadczeń nienależnie pobranych, co zostało opisane poniżej.

W odniesieniu do § 5 ust. 6 uchwały należy wskazać, że ustawodawca w art. 98 ustawy postanowił, że: *Świadczenia nienależnie pobrane podlegają zwrotowi od osoby lub rodziny korzystającej ze świadczeń z pomocy społecznej, niezależnie od dochodu rodziny. Art. 104 ust. 4 stosuje się odpowiednio.* W akcie prawnym wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego została już zatem uregulowana kwestia związana ze zwrotem nienależnie pobranego świadczenia. Ponadto, w przywołanych powyżej uregulowaniach uchwały Rada zmodyfikowała pojęcie świadczenia nienależnie pobranego, które zawarte zostało w art. 6 pkt 16 ustawy stanowiącym, że świadczenie nienależnie pobrane oznacza: *świadczenie pieniężne uzyskane na podstawie przedstawionych nieprawdziwych informacji lub niepoinformowania o zmianie sytuacji materialnej lub osobistej.*

Nadto, w § 5 ust. 7 uchwały, w odniesieniu do zwrotu zasiłku celowego (w trybie określonym w § 5 ust. 6 uchwały, a więc zgodnie z ust. 8 – traktowanego jako świadczenie nienależnie pobrane) Rada uregulowała kwestię (warunki) odstąpienia od żądania zwrotu, umorzenia kwoty nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczenia terminu płatności albo rozłożenia na raty, podczas gdy o materii tej stanowi już art. 101 ust. 4 ustawy, o następującym brzmieniu: *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 niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1 [należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń], 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. Zatem w akcie prawnym wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego zostały uregulowane kwestie związane z ulgami dotyczącymi świadczenia nienależnie pobranego. Poza tym, przepis zawarty w § 5 ust. 7 uchwały stanowi modyfikację ww. przepisu ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, § 5 ust. 6, 7 i 8 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 43 ust. 10 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na względzie opisane powyżej istotne naruszenia prawa, organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest jednak doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej na wstępie części uchwały.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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 Olsztynie 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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XI/94/2025 Rady Gminy Ujsoły z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz