



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 października 2022 r.

Poz. 6577

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.854.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 577/XLV/22 Rady Miasta Żory z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w całości, jako sprzecznej z art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.) dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2022 roku Rada Miasta Żory przyjęła uchwałę Nr 577/XLV/22 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu przez Regionalną Izbę Obrachunkową w dniu 20 września 2022 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Z przepisu art. 43 ust. 1, ust. 2 i ust. 10 ustawy wynika, 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.

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

Norma kompetencyjna wyrażona w art. 43 ust. 10 ustawy wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających obligatoryjnemu unormowaniu w treści uchwały. Z treści normy kompetencyjnej oraz użytego tam sformułowania, że rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, wynika, że zapisy uchwały dotyczące ww. zasiłku celowego muszą odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, a Rada powinna zawrzeć w uchwale wszystkie elementy wymienione w art. 43 ust. 10 ustawy.

W tym miejscu należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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.

Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 43 ust. 10 ustawy Rada Miasta była zobligowana do określenia w przedmiotowej uchwale warunków przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Tymczasem w § 2 uchwały Rada Miasta postanowiła, że *Zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie może być przyznany, jeżeli okoliczności sprawy, w tym plan ekonomicznego usamodzielnienia wraz z planem jego finansowania rokuja, że pomoc będzie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i doprowadzi do usamodzielnienia się świadczeniobiorcy.*

Należy zaznaczyć, że krąg osób uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej, a także przesłanki ich udzielania określa ustawa o pomocy społecznej. W art. 5 w związku z art. 7 ustawy określone zostały okoliczności uzasadniające przyznanie pomocy, zaś w art. 8 ustawy wskazano, wysokość kryterium dochodowe uprawniające do uzyskania tego świadczenia. Z przepisów ustawowych wynika jednoznacznie, że jeżeli osoba (rodzina) ubiega się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej musi spełniać kryteria dochodowe, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednej ustawowej dysfunkcji lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Radzie Miasta nie przysługują żadne kompetencje w kształtowaniu powyższych przesłanek. W szczególności Rada nie może powyższych kwestii regulować w sposób dowolny, zwłaszcza modyfikować przepisów ustawy. Ustawodawca nie przyznał radzie gminy żadnych uprawnień w zakresie samodzielnego kształtowania kręgu osób, którym może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie. Użyte w kwestionowanym przepisie uchwały sformułowanie *jeżeli okoliczności sprawy w tym plan ekonomicznego usamodzielnienia wraz z planem jego finansowania rokuja, że pomoc będzie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i doprowadzi do usamodzielnienia się świadczeniobiorcy* wprowadza uznaniowość i arbitralność organu wykonawczego w zakresie oceny, jakie okoliczności zostaną zakwalifikowane, jako „rokuja, że pomoc będzie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem”. W wykonaniu upoważnienia ustawowego z art. 43 ust. 10 ustawy Rada Miasta powinna jasno określić warunki przyznawania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, a zatem przesłanki, od których ziszczenia zależy możliwość otrzymania przez uprawnionego takiego zasiłku.

W ocenie organu nadzoru, posłużenie się w omawianej regulacji zwrotem *jeżeli okoliczności sprawy w tym plan ekonomicznego usamodzielnienia wraz z planem jego finansowania rokuja, że pomoc będzie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i doprowadzi do usamodzielnienia się świadczeniobiorcy* powoduje, że przedmiotowe regulacje są niejasne, a tym samym naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Jako akt prawa miejscowego uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91).

Zatem regulacja § 2 uchwały jest niezgodna z art. 43 ust. 10 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, co powoduje, że przedmiotowa uchwała nie wypełnia delegacji ustawowej, gdyż nie zawiera warunków przyznawania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Jednocześnie wskazać należy, że Rada Miasta powinna określić tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Tymczasem, w uchwale brak regulacji w tym zakresie. Nie stanowi określenia trybu przyznania regulacja § 3 uchwały, zgodnie z którą *Zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie przyznawany jest w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej*. Jednocześnie nie stanowi określenia trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie regulacja § 7 uchwały, zgodnie z którą *Zwrot zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie następuje w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej*. Rada Miasta została zobligowana do określenia trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, nie zaś do odesłania do ogólnych przepisów ustawowych.

Zatem Rada Miasta nie wypełniła więc delegacji z art. 43 ust. 10 ustawy, albowiem nie określiła trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Jednocześnie zaznaczyć należy, że Rada Miasta w § 5 ust. 1 i 3 uchwały wskazała, co następuje:

§ 5. 1. Osoba lub rodzina, której udzielono pomocy w formie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, zobowiązana jest udokumentować sposób wykorzystania tego zasiłku.

3. Zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie podlega zwrotowi również w zakresie, w jakim jego wydatkowanie nie zostało udokumentowane zgodnie z ust. 1.

Rada Miasta nie była upoważniona do wskazania katalogu dowodów potwierdzających wykorzystanie przyznanego zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 14 ustawy *W sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 i 1491), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej*. Natomiast z przepisu art. 75 § 1 i § 2 Kpa wynika, że *Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio*. W ocenie organu nadzoru, uregulowanie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów (wyłącznie na podstawie dokumentów) pozostaje w sprzeczności z ww. art. 75 § 1 i § 2 Kpa. Natomiast, gdy takie ograniczenia są ustanawiane w drodze aktów niższego rzędu (tj. aktach prawa miejscowego) bez wyraźnego upoważnienia ustawowego stanowią one istotne naruszenie prawa.

Jak już wyżej wskazano, 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. 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 577/XLV/22 Rady Miasta Żory z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu

przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie – 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-Łakomy