



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 lipca 2025 r.

Poz. 4251

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.402.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 czerwca 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 XVI/82/2025 Rady Gminy Łękawica z dnia 28 maja 2025 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2025 r. Rada Gminy Łękawica przyjęła uchwałę Nr XVI/82/2025 Rady Gminy Łękawica z dnia 28 maja 2025 r. 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 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 2 i art. 43 ust. 10 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 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 całości 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 uchylenie 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.*

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: *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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że nie wypełnia ona upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy, gdyż nie określa trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Jak już wyżej podniesiono, jednym z obligatoryjnych elementów przedmiotowej uchwały jest określenie trybu zwrotu omawianego zasiłku, a zatem unormowanie proceduralnego aspektu zwrotu ww. zasiłku. Tymczasem, w uchwale brak regulacji w tym zakresie. Organ nadzoru zaznacza, że nie stanowi określenia trybu zwrotu zasiłku regulacja § 5 uchwały, zgodnie z którym: *W przypadku stwierdzenia wykorzystania zasiłku w całości lub w jego części niezgodnie z przeznaczeniem albo niepodjęcia lub zaniechania działań zmierzających do usamodzielnienia, zasiłek podlega zwrotowi odpowiednio w części lub w całości.* – gdyż określa ona jedynie szczegółowe warunki zwrotu ww. zasiłku. Rada Gminy Łękawica nie wypełniła więc delegacji z art. 43 ust. 10 ustawy, albowiem nie określiła trybu tego zwrotu.

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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Łękawica w przedmiotowej uchwale nie uregulowała trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Niezależnie od powyższego, przedmiotowa uchwała zawiera także inne uchybienia.

W § 2 pkt 2 uchwały Rada postanowiła, że: *Przyznanie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie wymaga (...) wykazania, że udzielona pomoc rokuje na ekonomiczne usamodzielnienie osoby, której ma zostać udzielona.*

W ocenie organu nadzoru, użyte w ww. regulacji uchwały sformułowanie: *wykazania, że udzielona pomoc rokuje na ekonomiczne usamodzielnienie osoby, której ma zostać udzielona* po pierwsze, odnosząc się do literalnego brzmienia tego sformułowania, jest ono wewnętrznie sprzeczne - nakłada warunek: wykazanie, że *udzielona pomoc rokuje* (wydarzenie przeszłe i czas teraźniejszy) – na osobę, której pomoc ma dopiero zostać udzielona. Przy czym Rada została upoważniona do uregulowania szczegółowych warunków, od spełnienia których dopiero zależeć będzie udzielenie tej pomocy, a decyzja administracyjna w przedmiocie przyznania bądź odmowy przyznania zasiłku zakończy postępowanie w tej sprawie. Nadto, w ocenie organu nadzoru, z delegacji ustawowej nie wynika, aby Rada została upoważniona do regulowania obowiązków osób, którym już przyznano zasiłki celowe na ekonomiczne usamodzielnienie

Po drugie, wskazane wyżej sformułowanie wprowadza uznaniowość i arbitralność organu wykonawczego w zakresie oceny, jakie okoliczności zostaną zakwalifikowane, jako *rokujące*, że pomoc doprowadzi do ekonomicznego usamodzielnienia. W wykonaniu upoważnienia ustawowego z art. 43 ust. 10

ustawy Rada Gminy powinna jasno określić warunki przyznawania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, czyli przesłanki, od których ziszczenia zależy możliwość otrzymania przez uprawnionego takiego zasiłku.

W ocenie organu nadzoru, posłużenie się w kwestionowanej regulacji uchwały zwrotem: *wykazania, że udzielona pomoc rokuje na ekonomiczne usamodzielnienie osoby, której ma zostać udzielona* powoduje, że przedmiotowa regulacja jest niejasna, a tym samym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*. Jako akt prawa miejscowego (a oceniania uchwała stanowi 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. Oznacza to, że warunki przyznania zasiłku winny być tak ustalone, żeby ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy przyznanie zasiłku, mieli równe szanse na czynienie o to starań. Sformułowanie użyte w kwestionowanej regulacji uchwały jest sformułowaniem nieostrym i powoduje ono niejasność i nieprecyzyjność ww. regulacji. Stosowanie takich zwrotów w przepisach powszechnie obowiązujących jest niedopuszczalne, z uwagi na to, że mają być one czytelne i przejrzyste zarówno dla ich adresatów, jak i organu stosującego prawo. 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.

Wobec powyższego, regulację zawartą w § 2 pkt 2 uchwały należy uznać za sprzeczną z art. 43 ust. 10 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Kolejno, w ocenie organu nadzoru, również § 2 pkt 5 uchwały istotnie narusza prawo, ponieważ został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy. W ww. przepisie uchwały wskazano, co następuje: *Przyznanie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie wymaga (...) w przypadku przyznania zasiłku pod warunkiem zwrotu, oświadczenie o zobowiązaniu się do spłaty przyznanego zasiłku*.

Z ww. przepisu uchwały wynikają obowiązki osób, którym już przyznano zasiłki celowe na ekonomiczne usamodzielnienie, polegające na złożeniu *oświadczenia o zobowiązaniu się do spłaty przyznanego zasiłku*. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie jest upoważniona do ustanawiania warunków - czynności koniecznych do zrealizowania przez osobę, której zasiłek już został przyznany (przy czym bez znaczenia pozostaje, czy świadczenie to zostało bądź nie zostało przyznane pod warunkiem zwrotu). Takiej kompetencji nie można wywieść z treści art. 43 ust. 10 ustawy. Kwestionowany przepis uchwały nie reguluje szczegółowych warunków przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, o których mowa w ww. delegacji ustawowej, odnosi się natomiast do sytuacji, która ma miejsce już po przyznaniu ww. zasiłku.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, § 2 pkt 5 uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Z kolei, w § 3 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Łękawica postanowiła, że: *Przyznanie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie następuje po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego wraz z dokumentacją potwierdzającą sytuację osobistą, rodzinną i majątkową wnioskodawcy*.

W tym miejscu można zauważyć, że w art. 43 ust. 2 ustawy wymienione są dwie formy pomocy, które wymagają zastosowania odmiennego trybu postępowania: administracyjnego, połączonego z wydaniem decyzji w sprawie jednorazowego zasiłku celowego, i cywilnego, dotyczącego zawarcia umowy o udzielenie pożyczki.

Zatem o formie przyznania jednorazowego zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie rozstrzyga art. 106 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: *Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej* (przy czym w ust. 2 tego artykułu zostały ustalone wyjątki, wśród których nie ma omawianego świadczenia). O potrzebie przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego także postanowił ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem: *Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców i osób, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego*. Z kolei art. 107 ust. 1 ustawy stanowi, 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 ust. 5d tego artykułu, zgodnie z którym w przypadku gdy okoliczności sprawy, mające wpływ na prawo do świadczeń, wymagają potwierdzenia innym oświadczeniem lub dokumentem niż wymienionym w ust. 5b, można domagać się takiego oświadczenia lub dokumentu).

Z powyższych przepisów ustawy o pomocy społecznej wynika, że przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego jest obligatoryjne (co do zasady) w toku postępowania w sprawie przyznania świadczenia z pomocy społecznej. Przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego jest elementem poprzedzającym wydanie decyzji administracyjnej w sprawie przyznania lub odmowy świadczenia. Skoro o potrzebie przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, a także o potrzebie zgromadzenia dokumentacji związanej z sytuacją osobistą, rodzinną i majątkową w toku postępowania administracyjnego zdecydował ustawodawca w art. 106 ust. 4, art. 107 ust. 1 i 5b ustawy, należy przyjąć, że unormowanie zawarte w § 5 kwestionowanej uchwały wykracza poza ramy normy kompetencyjnej zawartej w art. 43 ust. 10 ustawy. Rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego i dokumentacji związanej z ustaleniem sytuacji osoby ubiegającej się o świadczenie, bowiem kwestie te są już uregulowane w ustawie o pomocy społecznej, a więc w akcie prawnym wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, § 3 uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 43 ust. 10 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

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.

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 XVI/82/2025 Rady Gminy Łękawica 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 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