



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 13 sierpnia 2019 r.

Poz. 5572

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.564.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVII/125/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 4 lipca 2019 roku w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, dalej jako „uchwała”, w całości, jako niezgodnej z art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 4 lipca 2019 roku Rada Miejska w Świętochłowicach Nr XVII/125/19 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Szczegółowe warunki i tryb przyznania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie stanowią załącznik do uchwały. Jako podstawę podjęcia uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 2 pkt 2, art. 43 ust. 10 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 lipca 2019 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy *osobie albo rodzinie gmina może przyznać pomoc w formie pieniężnej lub rzeczowej, w celu ekonomicznego usamodzielnienia. Z ust. 2 powołanego przepisu wynika, że pomoc w formie pieniężnej w celu ekonomicznego usamodzielnienia może być przyznana w formie jednorazowego zasiłku celowego lub nieoprocentowanej pożyczki. Art. 43 ust. 8 ustawy stanowi, że pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się otrzymała już pomoc na ten cel z innego źródła. Z kolei zgodnie z art. 43 ust. 10 ustawy Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Ponadto z art. 41 pkt 2 ustawy wynika, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową. Zgodnie zaś z art. 8 ust. 1 ustawy prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje: 1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 701 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej”, 2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 528 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym na osobę w rodzinie”, 3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, zwanej dalej „kryterium dochodowym rodziny” - przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.*

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz*(P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ani też działać wbrew temu upoważnieniu. Ponadto rada gminy zobowiązana jest w całości wypełnić delegację ustawową. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy*(wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

W przepisie § 2 załącznika do uchwały Rada Miejska wskazała, że zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie może być przyznany w szczególności na: 1) podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej; 2) podjęcie i prowadzenie działalności w ramach spółdzielni socjalnej; 3) na pokrycie kosztów przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania. Z kolei w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska określiła, że przyznany zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie podlega zwrotowi w całości od osoby albo rodziny w przypadku: 1) wykorzystania pomocy niezgodnie z celem jej przeznaczenia; 2) zaprzestania działalności gospodarczej w okresie spłaty zasiłku celowego; 3) niepodjęcia działalności gospodarczej, na którą przyznano pomoc. W ocenie organu nadzoru brak jest korelacji pomiędzy regulacją § 2 a § 6 ust. 2 załącznika do uchwały. Skoro bowiem zasiłek może zostać przyznany na pokrycie kosztów przyuczenia do zawodu, to w zasadach zwrotu powinien zostać również określony przypadek, w którym zwrot następuje w związku z zaprzestaniem nauki przyuczającej do zawodu. Tym samym należy uznać, że regulacja uchwały w tym zakresie jest niespójna i nieprecyzyjna.

Ponadto Rada Miejska w Świętochłowicach powinna określić tryb zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Tymczasem w uchwale brak regulacji w tym zakresie. Nie stanowi określenia trybu zwrotu regulacja § 7 załącznika do uchwały, zgodnie z którym *zasiłek podlega zwrotowi w równych ratach miesięcznych, począwszy od 6 – tego miesiąca następującego po wypłacie zasiłku*. Co więcej, przedmiotowa regulacja narusza art. 104 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy, zgodnie z którymi *wysokość należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegające zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej*. Tym samym regulacja § 7 załącznika do uchwały jest niezgodna z art. 104 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy.

Z powyższych przyczyn niezbędne jest wszczęcie postępowania nadzorczego w stosunku do całej uchwały. Jednakże przedmiotowa uchwała zawiera również inne regulacje niezgodne z prawem.

Regulacja § 1 ust. 1 załącznika do uchwały stanowi powtórzenie art. 43 ust. 1 ustawy, zaś regulacja art. 43 ust. 8 załącznika do uchwały powtórzenie art. 43 ust. 8 ustawy.

Z kolei zasady wskazane w § 1 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały wynikają z art. 8 ust. 1 i art. 41 ustawy.

Również regulacja § 6 ust. 1 załącznika do uchwały wykracza poza delegację z art. 43 ust. 10 ustawy. Rada Miejska w Świętochłowicach nie wskazała w podstawie prawnej uchwały art. 96 ust. 4 ustawy. Gdyby jednak uznać, że przepis § 6 ust. 1 załącznika do uchwały ma oparcie w regulacji art. 96 ust. 4 ustawy, to stwierdzić trzeba, że powołany przepis jest skonstruowany w sposób wadliwy. Przede wszystkim Rada Miejska w sposób wadliwy określiła w kolumnie pierwszej tabeli znajdującej się w § 6 ust. 1 załącznika do uchwały stawki dochodu, od których wyliczana jest wysokość zwrotu wydatków. Brak bowiem określenia stawek dochodu dla osób osiągających dochody od 100% do 101%, od 150% do 151%, od 200% do 201% oraz od 250% do 251% kryterium dochodowego. Co więcej, w wierszu 1 w kolumnie 1 tabeli odniesiono się do dochodu osoby lub rodziny, zaś w wierszu 1 kolumnie 2 i kolumnie 3 tabeli mowa o zwrocie wydatków przez osobę samotnie gospodarującą oraz rodzinie. Taka regulacja jest nieprecyzyjna i niejasna, co narusza art. 2 Konstytucji. Co więcej, z art. 96 ust. 2 ustawy wynika, że wydatki podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. Rada gminy określa w drodze uchwały zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Ustawodawca odnosi się więc w art. 96 ust. 2 ustawy do dochodu na osobę w rodzinie. Z art. 6 pkt 3 ustawy wynika, że dochód na osobę w rodzinie to dochód rodziny podzielony przez liczbę osób w rodzinie. Rada gmina powinna więc w uchwale określić zasady zwrotu wydatków w odniesieniu do dochodu na osobę w rodzinie.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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 Rady Miejskiej w Świętochłowicach Nr XVII/125/19 z dnia 4 lipca 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

**Krzysztof Nowak**