



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 31 grudnia 2021 r.

Poz. 8833

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1150.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVIII/304/2021 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie określenia form, wysokości i trybu przyznawania pomocy dla zaproszonego repatrianta i zaproszonych członków najbliższej rodziny repatrianta przez Gminę Sośnicowice, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z art. 20 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1472).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 listopada 2021 r. Rada Miejska w Sośnicowicach przyjęła uchwałę Nr XXXVIII/304/2021 w sprawie określenia form, wysokości i trybu przyznawania pomocy dla zaproszonego repatrianta i zaproszonych członków najbliższej rodziny repatrianta przez Gminę Sośnicowice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 20 ustawy o repatriacji.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 20 ustawy o repatriacji: *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają formy, wysokość i tryb przyznawania pomocy dla repatrianta przez te jednostki.*

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) 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.*

Organ nadzoru podkreśla, 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.

W ocenie organu nadzoru, regulacje przedmiotowej uchwały są niejasne, co stanowi istotne naruszenie w art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 20 ustawy o repatriacji. Rada Miejska w § 1 ust. 1 i ust. 2 oraz § 2 uchwały wskazała, co następuje:

*§ 1. 1. Pomoc dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny osiedlających się na terenie Gminy Sośnicowice obejmuje:*

*a) zapewnienie rodzinie repatriantów lokalu mieszkalnego z zasobów komunalnych Gminy Sośnicowice, na warunkach umowy najmu na czas nieokreślony, nadającej im tytuł prawny do lokalu;*

*b) zakup standardowego wyposażenia do udostępnionego lokalu mieszkalnego;*

*c) pokrycie kosztów tłumaczenia dokumentacji niezbędnej do uzyskania polskich dokumentów, uprawnień rentowych lub emerytalnych, świadectw pracy itp.;*

*d) pokrycie opłat związanych z wydaniem polskich dokumentów, w tym kosztów wykonania zdjęć do dokumentów;*

*e) pokrycie opłat czynszowych z tytułu najmu lokalu mieszkalnego oraz kosztów mediów za używanie udostępnionego przez Gminę Sośnicowice lokalu mieszkalnego, przez okres pierwszych 3 miesięcy od dnia przyjazdu do Polski;*

*f) jednorazowy zakup żywności, artykułów higienicznych oraz niezbędnych środków czystości, po przybyciu rodziny repatrianta do miejsca zamieszkania, w wysokości 500 zł;*

*g) przewóz repatrianta oraz jego rodziny z miejsca przyjazdu lub przylotu do miejsca zamieszkania;*

*h) udzielenie wsparcia socjalnego – świadczenia rodzinne, świadczenia wychowawcze, świadczenia z zakresu pomocy społecznej, a w szczególności w formie pracy socjalnej;*

*i) pomoc w podjęciu zatrudnienia przez co najmniej jedną osobę z rodziny repatrianta.*

*2. Standardowe wyposażenie lokalu mieszkalnego składa się z pralki, lodówki, kuchni gazowej lub elektrycznej, mebli kuchennych, mebli służących do spania oraz stołu z krzesłami.*

*§ 2. Pomocy o której mowa w § 1 udziela się na okres 12 miesięcy.*

Z treści § 1 ust. 1 lit. a i lit. e uchwały wynika, że pomoc dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny osiedlających się na terenie Gminy Sośnicowice obejmuje zapewnienie rodzinie repatriantów lokalu mieszkalnego z zasobów komunalnych Gminy Sośnicowice, na warunkach umowy najmu na czas nieokreślony, nadającej im tytuł prawny do lokalu oraz pokrycie opłat czynszowych z tytułu najmu lokalu mieszkalnego oraz kosztów mediów za używanie udostępnionego przez Gminę Sośnicowice lokalu mieszkalnego, przez okres pierwszych 3 miesięcy od dnia przyjazdu do Polski. Natomiast w regulacji § 2 uchwały Rada wskazała okres, na jaki udzielana jest pomoc wymieniona w § 1 uchwały, tj. na okres 12 miesięcy.

Wobec powyższego, przedmiotowa uchwała jest niejasna, gdyż zawiera sprzeczne ze sobą regulacje, które wykluczają się wzajemnie. Jeżeli pomoc dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny osiedlających się na terenie Gminy Sośnicowice może być udzielona na okres 12 miesięcy (§ 2 uchwały) to nie można jednocześnie jej udzielić na inne okresy, tj. na czas nieokreślony (§ 1 ust. 1 lit. a uchwały) czy na okres pierwszych 3 miesięcy od dnia przyjazdu do Polski (§ 1 ust. 1 lit. e uchwały). W przypadku, gdy wolą organu stanowiącego gminy było udzielenie poszczególnych form ww. pomocy na różne okresy to powinno być to wyrażone jasno i jednoznacznie w podjętej uchwale. Jak już wyżej wskazano, regulacje niejasne, stanowią

naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP. Ponownie wymaga podkreślenia, iż 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, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już wyżej wyjaśniono kwestionowana uchwała nie spełnia ww. wymogów.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Sośnicowicach przedmiotową uchwałą istotnie naruszyła art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 20 ustawy o repatriacji. Powyżej wskazane istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Organ nadzoru sygnalizuje, że nie można wyeliminować z obrotu prawnego wyłącznie części uchwały, tj. § 1 ust. 1 lit. a i lit. e uchwały, gdyż regulacje te określają formy pomocy przyznane przez organ stanowiący gminy dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny osiedlających się na terenie Gminy Sośnicowice dotyczące zapewniania lokalu mieszkalnego oraz pokrycia opłat czynszowych tego lokalu. Wyżej wskazane formy pomocy są powiązane z pozostałymi formami pomocy określonymi w uchwale, np. zakupem standardowego wyposażenia lokalu (§ 1 ust. 1 lit. b i ust. 2 uchwały). Takie działanie organu nadzoru stanowiłoby wypaczenie woli Rady Miejskiej w Sośnicowicach.

Powyżej opisane 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXVIII/304/2021 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie określenia form, wysokości i trybu przyznawania pomocy dla zaproszonego repatrianta i zaproszonych członków najbliższej rodziny repatrianta przez Gminę Sośnicowice, 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 w całości, 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**