



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 marca 2020 r.

Poz. 2668

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.252.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 marca 2020 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 XII/78/2020 Rada Gminy Żarnowiec z dnia 17 lutego 2020 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 2019 r. poz. 1507 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 17 lutego 2020 roku Rada Gminy Żarnowiec przyjęła uchwałę Nr XII/78/2020 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w trybie nadzoru w dniu 20 lutego 2020 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa 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*.

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). 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/GI 391/12, Legalis nr 767206).

Rada Gminy Żarnowiec powinna określić m.in. tryb zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Tymczasem, w uchwale brak regulacji w tym zakresie. Nie stanowi określenia trybu zwrotu regulacja § 8 uchwały, zgodnie z którym *zwrot wydatków za świadczenia z pomocy społecznej na ekonomiczne usamodzielnienie następuje w sposób wskazany w decyzji administracyjnej*. Co więcej, z art. 104 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy, wynika, że *wysokość należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej*. Tym samym regulacja § 8 uchwały jest niezgodna z art. 104 ust. 3 w związku z ust. 1 ustawy. Rada Gminy Żarnowiec nie wypełniła więc delegacji z art. 43 ust. 10 ustawy, albowiem nie określiła trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Ponadto w § 7 ust. 1 uchwały Rada ustaliła, że *w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie lub rodzinie, których dochód przekracza kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej może być przyznany zasiłek z zastrzeżeniem zwrotu jego części lub całości*, co w ocenie organu nadzoru w sposób istotny narusza prawo. Zgodnie z treścią art. 43 ust. 10 ustawy Rada w drodze uchwały *określa wysokość oraz szczególne warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie*, tymczasem w cytowanym wyżej przepisie § 7 ust. 1 uchwały posłużono się klauzulą generalną w postaci *szczególnie uzasadnionych przypadków*. Jak wskazano wyżej, z art. 2 Konstytucji wynikają m.in. reguły poprawnego prawotwórstwa oraz jasności prawa - zdaniem organu nadzoru w przypadku kwestionowanego zapisu § 7 ust. 1 uchwały doznały ona istotnego uszczerbku. Z treści § 7 ust. 1 nie da się bowiem w sposób nie budzący wątpliwości wywieść, kto i w jakich okolicznościach będzie beneficjentem przyznanego w nim uprawnienia. Sformułowanie: *w szczególnie uzasadnionych przypadkach* oznacza bowiem, że kwestia przyznania, bądź odmowy przyznania zasiłku zależy całkowicie od uznania organu wykonawczego stosującego wyżej wskazany przepis. Powyższe oznacza, że Rada nie wypełniła w tym zakresie delegacji ustawowej.

Wypada dodać, że kwestia zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie została również uregulowana (*nota bene* w sposób odrębny niż w kwestionowanej uchwale) w podjętej na tej samej sesji uchwale Rady Gminy Żarnowiec Nr XII/76/2020 w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej będących w zakresie zadań własnych gminy – pomoc rzeczowa, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i celowe przyznane pod warunkiem zwrotu. Tym samym pozostawienie w obrocie prawnym uchwały Rady Gminy Żarnowiec Nr XII/78/2020 stworzyłoby sytuację, w której na terenie Gminy Żarnowiec obowiązywałyby dwa akty prawa miejscowego, regulujące tę samą kwestię w różny sposób.

Z kolei w § 4 uchwały Rada ustaliła, iż *zasiłek nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina otrzymała wsparcie finansowe na ten cel z innego źródła*, gdy tymczasem ustawodawca w art. 43 ust. 8 ustawy wskazał już, że *pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się otrzymała już pomoc na ten cel z innego źródła*. Rada tym samym dokonała w uchwale powtórzenie przepisów ustawowych, połączonego z ich nieuprawnioną modyfikacją, co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/78/2020 Rady Gminy Żarnowiec z dnia 17 lutego 2020 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.

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