



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2022 r.

Poz. 5095

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.705.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 VIII.146.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w części określonej w:

1. § 5 ust. 1 i ust. 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 43 ust. 10 w związku z art. 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 75 § 1 i § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), dalej jako „Kpa”,

2. § 6 uchwały, jako sprzecznej z art. 43 ust. 10 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przyjęła uchwałę Nr VIII.146.2022 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 m.in.: art. 17 ust. 2 pkt 2, art. 43 ust. 10 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2022 r.

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

Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy: *Do zadań własnych gminy należy: przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze.*

Natomiast 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 przekroczone 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.

W ocenie organu nadzoru, § 5 ust. 1 i ust. 3 uchwały jest sprzeczny z art. 43 ust. 10 w związku z art. 14 ustawy w związku z art. 75 § 1 i § 2 Kpa. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 5. 1. Osoba której przyznano zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie jest zobowiązana udokumentować sposób jego wykorzystania, przedstawiając faktury, rachunki i inne dokumenty, w terminie do czterech miesięcy od daty wypłaty zasiłku.

3. Zasiłek podlega zwrotowi, także w zakresie, w jakim jego wydatkowanie nie zostało udokumentowane przez osobę otrzymującą zasiłek, 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.

Konsekwencją zakwestionowania § 5 ust. 1 uchwały jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również § 5 ust. 3 uchwały dot. zwrotu zasiłku w zakresie, w jakim jego wydatkowanie nie zostało udokumentowane przez osobę otrzymującą zasiłek.

Dalej należy wskazać, że w § 6 uchwały wskazano – *Ośrodek Pomocy Społecznej może dokonywać kontroli wykorzystania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, zgodnie przeznaczeniem określonym w decyzji.* W ocenie organu nadzoru, organ stanowiący miasta na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy nie posiada kompetencji do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczących dokonywania kontroli wykorzystania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Powyżej wskazanego upoważnienia nie można wywieść z treści omawianego przepisu ustawy. Omawiane naruszenie należy również zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 43 ust. 10 w związku z art. 14 ustawy w związku z art. 75 § 1 i § 2 Kpa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VIII.146.2022 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 23 czerwca 2022 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 wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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