



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 grudnia 2013 r.

Poz. 6391



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.137.24.2013.MS1

Wrocław, dnia 29 listopada 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) Wojewoda Dolnośląski

stwierdza nieważność

w całości Uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach Nr XLV/265/2013 z 30 października 2013 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Świebodzicach, działając w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 43 ust. 10 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.) podjęła 30 października 2013 r. uchwałę Nr XLV/265/2013 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie (dalej: **Uchwała**).

Uchwałę przedłożono Organowi Nadzoru 5 listopada 2013 r. za pośrednictwem elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności Uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej z istotnym naruszeniem prawa. Postanowienie §6 przyjętego aktu prawa miejscowego przez Radę Miejską w Świebodzicach w brzmieniu: „Wysokość zasiłku ustala się w granicach **od jednokrotności do dziesięciokrotności** kwoty określonej na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przy czym nie może być ona większa niż żądana we wniosku.” jest sprzeczne z normą kompetencyjną art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Stosownie do tej regulacji, rada gminy, w drodze uchwały, określa **wysokość** oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Ustawodawca upoważnił Radę Miejską w Świebodzicach do określenia konkretnej wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie a nie jak to ma miejsce w kwestionowanej Uchwale „widełkowo”. Z uwagi na to Uchwała podjęta na podstawie normy art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej nie zawiera wszystkich wymaganych przez Ustawodawcę komponentów takiego aktu. W związku z tym

nie wyczerpano w całości normy upoważniającej do wydania aktu prawa miejscowego. Skutkuje to stwierdzeniem nieważności podjętej Uchwały w całości.

Zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji wyrażonymi w Załączniku do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908, dalej: **ZTP**) w ramach jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które **wyczerpująco** reguluje sprawy przekazane do uregulowania w ramach tego umocowania (§119 ust. 1 ZTP). Na zasadzie postanowienia §143 ZTP reguła znajduje zastosowanie w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego. Przytoczone zapatrywanie potwierdza również judykatura sądownoadministracyjna, m.in. w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 maja 2013 r., IV SA/Wr 129/13 - *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*. W przywołanym judykacie podniesiono, że pominięcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obligatoryjnych elementów regulacji, określonych normą prawną, skutkuje niepełną realizacją dyspozycji umocowania ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały. Wskazane zaniechanie prawodawcze polega na niewyczerpaniu delegacji ustawowej, a więc na nieuregulowaniu w danym akcie prawa miejscowego wszystkich kwestii powierzonych w upoważnieniu ustawowym prawodawcy lokalnemu. Silnie zaakcentowano, iż taki stan rzeczy stanowi *sprzeczność uchwały z prawem*. Stanowi to bezczynność polegającą bądź na niepodjęciu aktu prawodawczego, gdy obowiązek jego wydania przewiduje przepis prawa lub sprowadzająca się do sytuacji, gdy akt prawodawczy nie zawiera wszystkich elementów nakazanych przepisami prawa. Niewątpliwym jest to, że tego rodzaju zaniechania stanowią istotne naruszenie prawa.

Wskazane naruszenie prawa skutkuje nieważnością Uchwały w całości. Jednak realizując swoje konstytucyjne obowiązki nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, Wojewoda Dolnośląski wskaże dodatkowo na pozostałe naruszenia prawa jakie są zawarte w Uchwale.

W §2 ust. 1 Uchwały wskazano, że postępowanie o przyznanie zasiłku celowego wszczynane jest na wniosek osoby zainteresowanej. Ustawodawca zaliczył te świadczenia do tych o charakterze pieniężnym (art. 36 pkt 1 lit. c ustawy o pomocy społecznej). Zgodnie z jego wolą wyrażoną w art. 102 tej ustawy, takie świadczenia są udzielane:

- 1) na wniosek osoby zainteresowanej,
- 2) na wniosek jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego,
- 3) z urzędu.

Zestawiając powyższy katalog z postanowieniem §2 ust. 1 Uchwały, należy wskazać, że został on bez ustawowego upoważnienia ograniczony jedynie do wniosku osoby zainteresowanej. Rada Miejska w Świebodzicach doprowadziła do stanu ograniczenia praw osób w ubieganiu się o tę pomoc. Wyeliminowała możliwość wnioskowania o zasiłek celowy przez osoby upoważnione ustawowo czy też wolą osób zainteresowanych a także udzielania go z urzędu. Takie działanie nie znajduje oparcia w przepisach i w związku z tym stanowi istotne naruszenie art. 102 ustawy o pomocy społecznej.

Regulacją §2 ust. 2 **zobligowano** osobę zainteresowaną do wskazania we wniosku:

- czy zasiłek ma być przyznany osobie czy rodzinie;
- dokładnych danych wszystkich osób, które mają korzystać z zasiłku;
- oczekiwaną kwotę;
- szczegółowy opis na co ma zostać wykorzystana ww. kwota.

Ponadto osoba zainteresowana ma obowiązek dołączenia dokładnie opracowanego planu usamodzielnienia ekonomicznego wraz z planem kosztów.

Analizę legalności powyższego postanowienia należy rozpocząć, stwierdzeniem że Normodawca w art. 106 ustawy o pomocy społecznej przesądził, że przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej co do zasady ma miejsce w formie decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 1). Katalog nielicznych wyjątków w tym zakresie, podany w art. 106 ust. 2, nie obejmuje zasiłku celowego. Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że wydanie decyzji administracyjnej jest zwięźczeniem przeprowadzonego postępowania administracyjnego, wszczętego przez podmioty uprawnione lub z urzędu, zgodnie z zasadą wyrażoną

w art. 102 ustawy o pomocy społecznej. Oprócz przypadku procedowania z urzędu, zasadniczo wymaganym instrumentem jest podanie inicjujące postępowanie. Kwestie związane z wymogami podania reguluje przepis art. 63§2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm., dalej: **KPA**). W przywołanym przepisie wskazano, iż podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. W odniesieniu do tej ostatniej kategorii należy podnieść, że przepisy dotyczące pomocy społecznej nie wskazują na dodatkowe wymagania. Stąd podanie inicjujące postępowanie o udzielenie zasiłku celowego powinno sprostać wymaganiom określonym w art. 63§2 KPA. Dodatkowo podania mogą być wnoszone także ustnie (art. 63§1 KPA). Odwołanie do KPA wynika z mocy art. 14 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio normy Kodeksu.

Liberalne podejście w tym zakresie uzasadnia charakter świadczenia – powszechność i łatwość dostępu. Ideą przewodnią, wyrażoną w art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, jest to, iż pomoc społeczna to instytucja polityki społecznej państwa. Ma ona na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. W związku z tym wszelkie bariery mogłyby stanowić niczym nie uzasadnione ograniczenie.

Mając na względzie powyższe, podane w §2 ust. 2 Uchwały **obligatoryjne** elementy jakie powinien zawierać wniosek dotyczący przyznania zasiłku, stoją w sprzeczności z intencją Prawodawcy wyrażoną w postanowieniach ustawy o pomocy społecznej oraz szczególnie art. 63§2 KPA. Przesądza to o nieważności tego postanowienia aktu prawa miejscowego przyjętego przez Radę Miejską w Świebodzicach.

W §7 ust. 1 Uchwały Rada Miejska w Świebodzicach dokonała zbędnego powtórzenia brzmienia art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Z uwagi na to, że zasiłek celowy nie jest ujęty w katalogu, zawartym w art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, zawsze będzie udzielany na podstawie decyzji administracyjnej. Zgodnie z postanowieniem §118 w zw. z §143 ZTP w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Taki wymóg ma nie tylko walor redakcyjny ale również i praktyczny. Powtórzony przepis ustawy zawsze będzie interpretowany w kontekście przyjętego aktu prawa miejscowego. Taka interpretacja może być rozbieżna w stosunku do tej jaką nadał jej autor ustawy. *„W uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy.”* (z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, III SA/Wr 204/08, *LEX nr 507817*).

W postanowieniu §7 ust. 2 Uchwały Rada Miejska podjęła, że w decyzji przyznającej zasiłek ustala się zasady jego zwrotu zgodnie z uchwałą tego organu określającą zwrot wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Do tego postanowienia pozostają aktualne analogiczne uwagi poczynione w stosunku do §2 ust. 2 Uchwały. Tym razem jednak problemem stanowi ingerowanie w ustawowy katalog komponentów decyzji administracyjnej wskazanym w art. 107§1 i 2 KPA. Rada gminy nie jest upoważniona do wypowiedzania się w zakresie co należy zawrzeć w decyzji administracyjnej, skoro normy o randze ustawowej jednoznacznie przesądząją w tej kwestii. Punktem oparcia mogłoby tu być postanowienie z art. 107§2 KPA, zgodnie z którym przepisy szczególne mogą określać inne składniki które powinna zawierać decyzja administracyjna. Przepisy dotyczące pomocy społecznej nie zawierają jednak odrębnych regulacji w tym zakresie. Dlatego rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania zasiłku celowego powinno zawierać zgodnie z art. 107§1 KPA: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Wśród ustawowych komponentów decyzji administracyjnej brakuje *„zasad zwrotu zasiłku celowego.”*

Na postanowienie §7 ust. 2 Uchwały należy także spojrzeć z perspektywy normy kompetencyjnej art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Istotnym jest, że Ustawodawca zobowiązał organ stanowiący gminy aby określił: „(...) *szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.*” Z przywołanej normy jednoznacznie wynika, że obowiązek określenia „zasad zwrotu zasiłku celowego” dotyczy organu stanowiącego gminy a nie organu wydającego w tym przedmiocie decyzje administracyjne. Rada gminy jest zobowiązana przyjąć w formie aktu prawa miejscowego ogólnych, abstrakcyjnych zasad, które będą konkretyzowane przez właściwy organ w procesie wydawania decyzji administracyjnej. Ponadto Rada Miejska nie została upoważniona do scedowania swoich ustawowych obowiązków na inny organ. Przesądza to o nieważności tego postanowienia aktu prawa miejscowego przyjętego przez Radę Miejską w Świebodzicach.

W obliczu powyższego Rada Miejska w Świebodzicach nie określiła elementarnego komponentu upoważnienia ustawowego - szczegółowych warunków i trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. W związku z tym aktualne pozostają uwagi poczynione przy egzekucji §6 Uchwały.

Mając na uwadze powyższe, niniejsze Rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione pod względem faktycznym i prawnym.

Od niniejszego Rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:

E. Mańkowska