



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 czerwca 2014 r.

Poz. 2704



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.105.8.2014.MS1

Wrocław, dnia 27 maja 2014 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

uchwały Rady Miejskiej w Pieszycach Nr XLIV/275/2014 z 24 kwietnia 2014 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie w części tj.:

- § 3 we fragmencie: „(...) w dniu złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o przyznanie takiej pomocy (...)”

Uzasadnienie

24 kwietnia 2014 r. działając m.in. na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 182, ze zm., dalej: Ustawa) Rada Miejska w Pieszycach podjęła uchwałę Nr XLIV/275/2014 w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie (dalej: Uchwała).

Uchwałę przedłożono Wojewodzie Dolnośląskiemu 30 kwietnia 2014 r., pismo BM.0051.14.2014.

W trakcie postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski stwierdził podjęcie Uchwały we fragmencie unormowania § 3 w brzmieniu: „(...) w dniu złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o przyznanie takiej pomocy (...)” z istotnym naruszeniem art. 102 Ustawy. Istota naruszenia polega na modyfikacji przywołanego przepisu rangi ustawowej. W świetle bowiem unormowania ustawowego: „1. Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane **na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego.** 2. Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.”

Podstawą prawną przyjęcia Uchwały stanowił przepis art. 43 ust. 10 Ustawy. Rada Miejska w Pieszycach jako organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa (zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.). Delegacja wyrażona w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających obligatoryjnemu unormowaniu w treści uchwały. Z jej treści oraz użytego sformułowania wynika, że rada gminy w drodze uchwały określa obowiązkowo: **wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie**

nie. Tak skonstruowane upoważnienie do podjęcia aktu prawa miejscowego (zgodnie z art. 94 Konstytucji) umocowuje organ stanowiący gminy do unormowania elementów materialnych będących podstawą przyznania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Ustawodawca zdecydował się na powierzenie radzie gminy zadania określenia sytuacji prawnej mieszkańców tej jednostki samorządu terytorialnego – wskazanie ich praw i obowiązków na płaszczyźnie jednego ze świadczeń z pomocy społecznej. Obok tego kwestie związane z procedowaniem Prawodawca zarezerwował dla siebie, określając je jednoznacznie i w sposób wyczerpujący. Tym samym intencja Normodawcy okazuje się być jednoznaczna – kwestie materialno-prawne, kształtujące w sposób wiążący sytuację prawną mieszkańców gminy pozostawił do uregulowania organowi stanowiącemu tej jednostki podczas gdy procedurę określają przepisy Ustawy podając gotowe rozwiązania lub odpowiednio posiłkując się unormowaniami ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.). Z problematyką proceduralną ściśle wiąże się zagadnienie związane z inicjacją postępowania zmierzającego do przyznania świadczenia z pomocy społecznej.

Powyżej nakreślone rozwiązanie należy tłumaczyć w następujący sposób. Kwestie, które zostały powierzone do unormowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 43 ust. 10 Ustawy powinny uwzględniać realia konkretnego środowiska – respektować potrzeby społeczności lokalnej. Z kolei procedura zmierzająca do przyznania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie jest ukształtowana uniwersalnie w skali całego kraju. Nie ma jakichkolwiek podstaw do tego aby to zagadnienie czy jakikolwiek jego element były regulowane na poziomie lokalnym. Tym samym Ustawodawca nie upoważnił w tym aspekcie organu stanowiącego gminy do przyjmowania rozwiązań konkurencyjnych czy uzupełniających do tych zawartych w Ustawie.

W świetle powyższego wypowiedzenie się przez organ stanowiący gminy w obszarze uregulowanym w Ustawie a dotyczącym procedury związanej ze świadczeniami z pomocy społecznej jest działaniem nie znajdującym oparcia w przepisach prawa. Tym bardziej niedopuszczalną okazuje się być praktyka polegająca na modyfikowaniu rozwiązań przyjętych przez Ustawodawcę. Taka wada zmaterializowała się w postanowieniu § 3 we fragmencie: „(...), w dniu złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o przyznanie takiej pomocy (...)”

Mając uzasadnione wątpliwości w tym zakresie Wojewoda Dolnośląski wystąpił z zapytaniem do Przewodniczącej Rady Miejskiej w Pieszycach z zapytaniem o wskazanie jaki dzień brany jest pod uwagę w przypadku złożenia wniosku przez przedstawiciela ustawowego albo inną osobę, za zgodą osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia lub jej przedstawiciela ustawowego oraz w przypadku udzielenia pomocy z urzędu, pismo NK-N.4131.105.8.2014.MS1 z 5 maja 2014 r. Wojewoda Dolnośląski wskazał jednocześnie, że przyjęte w Uchwale rozwiązanie jest nie do pogodzenia z konstrukcją wyrażoną w art. 102 Ustawy.

Odnosząc się do wystosowanego zapytania, Przewodnicząca Rady Miejskiej w Pieszycach posiłkując się wyjaśnieniami kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Pieszycach, w piśmie z 14 maja 2014 r., znak: BRM.0004.24.2014, podała że unormowanie § 3 Uchwały w istocie dotyczy dnia wszczęcia postępowania w sprawie przyznania świadczenia. Wskazała dalej, iż: „Złożenie wniosku przez pełnomocnika strony jest traktowane tożsamo ze złożeniem wniosku przez osobę ubiegającą się o pomoc. Złożenie wniosku przez inną osobę, niż strona – jeśli w toku postępowania strona takiej zgody udzieliła – również jest traktowane z tym samym skutkiem tj. dzień wpłynięcia żądania do organu. (...) Wszczęcie postępowania z urzędu będzie wymagało uzyskania w toku postępowania zgody Strony wyrażonej choćby współdziałaniem w realizacji tej formy Pomocy. Określenie „złożenie wniosku” oznacza wszczęcie postępowania, którego termin jasno precyzują przepisy prawa. Enumeratywne wyliczenie w uchwale wszystkich dostępnych możliwości było by regulowaniem zasad wynikających już z ustaw. Kwestię daty rozpoczęcia postępowania w sprawie reguluje Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o pomocy społecznej. Ponadto niezwykle niska częstotliwość zmian obowiązujących kryterium dochodowego powoduje, że przedmiotowy przepis nie będzie rodził wiele wątpliwości.”

Przedstawione wyjaśnienia utwierdzają jedynie stanowisko Wojewody Dolnośląskiego w przedmiocie wadliwości fragmentu postanowienia § 3 Uchwały, kwestionowanego niniejszym aktem nadzoru. Skoro bowiem utożsamiono „złożenie wniosku” z „wszczęciem postępowania” należało jednoznacznie i konsekwentnie posługiwać się tym ostatnim sformułowaniem. Na marginesie jedynie wypada podać, że obie konstrukcje nie są tożsame. „Złożenie wniosku” zawiera się w zakresie „wszczęcia postępowania” któ-

re z kolei zakresowo jest szersze. Bowiern obok aktywności upoważnionych podmiotów zmierzającej do zainicjowania postępowania obejmuje również inicjację procedowania z urzędu.

W przedstawionych wyjaśnieniach podniesiono brak możliwości regulowania tych obszarów, które zostały unormowane w przepisach rangi ustawowej. Nie oznacza to tym samym, że akceptowalnym jest jedynie fragmentaryczne odnoszenie się do kwestii unormowanych ustawowo w akcie prawa miejscowego, jak to uczyniono w Uchwale i na co powołano się w przywołanych wyjaśnieniach („*Enumeratywne wyliczenie w uchwale wszystkich dostępnych możliwości było by regulowaniem zasad wynikających już z ustaw.*”). Akt prawa miejscowego nie jest miejscem, w którym nie licząc się z konsekwencjami, można na zasadzie wyliczenia przykładowego przywoływać czy obrazowo przedstawiać pewne zagadnienia. Prawo lokalne jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego ze wszystkimi konsekwencjami wypływającymi z tego faktu. Przyjęte postanowienia merytoryczne tego aktu kształtują w sposób wiążący sytuację prawną obywateli.

Odnosząc się do samego wszczęcia postępowania, należy sięgnąć do art. 61 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, którego postanowienia znajdują zastosowanie w procedurze zmierzającej do przyznania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie na zasadzie art. 14 Ustawy. W myśl przywołanego przepisu procedury administracyjnej: „*Data wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej.*” Stanowi ono unormowanie, do którego nawiązano w wyjaśnieniach, zgodnie z którymi termin wszczęcia postępowania reglamentowany jest właściwymi przepisami prawa.

Takie konstrukcje jak kwestionowany fragment Uchwały, stanowią niedopuszczalną modyfikację przepisów rangi ustawowej. Odwołując się do standardów prawidłowej legislacji wyrażonych 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), należy wskazać że **zakazaniem jest powtarzanie przepisów ustawy upoważniającej jak również przepisów innych aktów normatywnych w akcie prawa miejscowego** (§ 118 w zw. z § 143 Załącznika). W związku z tym, rozumując *argumentum a minore ad maius*, tym bardziej zakazaną konstrukcją jest modyfikacja przepisów ustawowych.

Stanowisko Wojewody Dolnośląskiego w tym zakresie zbieżne jest z poglądami orzecznictwa. W tym miejscu warto odwołać się do uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wa 1550/13, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych* w którym podniesiono, że: „*W zakresie zaś powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (...). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.*” Pogląd składu orzekającego nawiązuje do bogatej i utrwalonej linii orzeczniczej, konsekwentnie krytykującej powtarzanie i modyfikacje w aktach prawa miejscowego unormowań hierarchicznie wyższych zgodnie z konstytucyjną gradacją źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Z cytowanego już w niniejszym rozstrzygnięciu postanowienia art. 102 Ustawy wynika, że Prawodawca przewidział udzielenie świadczenia z pomocy społecznej na podstawie wniosku określonego podmiotu lub z urzędu. Przywołana regulacja Ustawy ma również zastosowanie do zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Analizowane postanowienie § 3 Uchwały dotyczy przede wszystkim określenia wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie – wykonanie upoważnienia ustawowego w tym zakresie a wynikającego z art. 43 ust. 10 Ustawy. Jak stanowi przywołana regulacja Uchwały: „*Jednorazowy zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie przyznaje się w kwocie 10-krotności kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej określonego w art. 8 ust 1 ustawy o pomocy społecznej, w dniu złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o przyznanie takiej pomocy.*”

Przyjęta koncepcja w zakresie określenia wysokości w Uchwale jest do przyjęcia – wskazano wysokość zasiłku oraz algorytm jej wyliczenia poprzez odwołanie do art. 8 ust. 1 Ustawy.

Dalsze unormowanie – „(...) w dniu złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o przyznanie takiej Pomocy(...)” – okazuje się być nie tylko istotnym naruszeniem prawa, co powyżej wykazano ale i zbędne. Skoro bowiem wprost odwołano się do art. 8 ust. 1 Ustawy, nie było potrzeby doprecyzowywania jaki termin przesądzi o wysokości podstawy wyliczenia wysokości świadczenia. W tym zakresie bowiem kluczową rolę odgrywać będzie kształt treściowy wskazanego przepisu Ustawy.

Powyższe uzasadnia stanowisko o istotnym naruszeniu prawa przez § 3 Uchwały co zrodziło potrzebę stwierdzenia nieważności tego postanowienia we fragmencie: „(...), w dniu złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o przyznanie takiej pomocy (...)”

Komentarza na zasadzie art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wymaga określona podstawa prawna Uchwały. Wadliwie bowiem podano w niej art. 96 ust. 4 Ustawy. Obie delegacje ustawowe – art. 43 ust. 10 oraz art. 96 ust. 4 Ustawy – stanowią odrębne podstawy prawne do podjęcia dwóch różnych aktów prawa miejscowego. Punktem stycznym pomiędzy nimi okazuje się być konieczność uregulowania pewnych kwestii związanych z zasiłkiem celowym na ekonomiczne usamodzielnienie. Jednak na tym kończy się zbieżność zakresowa obu delegacji ustawowych. O ile bowiem art. 43 ust. 10 Ustawy dotyczy tylko i wyłącznie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, to art. 96 ust. 4 znajduje zastosowanie także do innych świadczeń z pomocy społecznej – usług, pomocy rzeczowej, zasiłków okresowych i zasiłków celowych przyznane pod warunkiem zwrotu. Nadto ta ostatnia delegacja upoważnia do unormowania zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej.

Obok tego należy mieć na uwadze standardy prawidłowej legislacji, zgodnie z którymi na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu (§ 119 ust. 1 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad Techniki Prawodawczej). Dlatego wykonywanie dwóch różnych upoważnień w jednym akcie wykonawczym jak również częściowe wykonywanie delegacji ustawowej okazuje się być praktyką niezgodną z kanonami prawidłowej sztuki legislacyjnej. Powyższe zmaterializowało się jednak w Uchwale, na co wskazano w przedstawionych wyjaśnieniach Przewodniczącej Rady Miejskiej w Pieszcych.

Mając na uwadze powyższe, niniejsze rozstrzygnięcie jest celowe i zasadne. Przywołana argumentacja uzasadniona je pod względem faktycznym i prawnym do czego zobowiązuje Wojewodę art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

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

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz