



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 czerwca 2014 r.

Poz. 2708



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.2.10.2014.RJ1

Wrocław, dnia 2 czerwca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/497/14 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w zakresie:

- § 2 we fragmencie: „(...) przez Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Bielawie (...)”,

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

- § 5 ust. 1 we fragmencie: „(...) okazując odpowiednie faktury, rachunki i inne dokumenty (...)”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Bielawy podjęła na sesji w dniu 30 kwietnia 2014 r. uchwałę Nr L/497/14 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z dnia 06 maja 2014 r. nr BRM.0007.37-44.2014 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 09 maja 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- § 2 we fragmencie: „(...) przez Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Bielawie (...)” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 oraz art. 110 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.);

- § 4 we fragmencie: „(...) w dniu złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o przyznanie takiej pomocy (...)” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 102 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;

- § 5 ust. 1 we fragmencie: „(...) okazując odpowiednie faktury, rachunki i inne dokumenty (...)” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 w związku z art. 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy

społecznej oraz art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz.267 z późn. zm.).

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. 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.

Rada Gminy w § 2 uchwały zawarła zapis o treści: „Pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie osoby lub rodziny przyznawana jest przez Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Bielawie w trybie określonym ustawą o pomocy społecznej w ramach przyznanych środków na realizację zadań własnych gminy”.

Organ nadzoru stwierdza, że na podstawie upoważnienia zawartego w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej Rada Miejska nie posiada kompetencji do wskazywania podmiotu podejmującego decyzje administracyjne w sprawie przyznania lub odmowy zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Mając na uwadze treść art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym „przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej”, tak właśnie odczytywać należy postanowienie § 2 przedmiotowej uchwały wskazujące podmiot przyznający pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie. Na podstawie upoważnienia z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej Radzie przysługuje kompetencja do określenia wysokości oraz szczegółowych warunków, jak też trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Pod pojęciem „trybu” należy rozumieć odpowiednią procedurę. Regulacja tej procedury (dotyczącej przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie) nie może być jednak podejmowana w oderwaniu od obowiązującego i już uregulowanego stanu prawnego. Należy zaznaczyć, iż przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok TK z 25.05.1998 r., K 19/97, OTK 1998/4, poz. 48). Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Podejmując uchwałę, rada gminy korzysta z samodzielności wyznaczonej przepisami prawa. Wynika ona z granic określonych przez ustawy, które precyzyjnie ustalają jej zakres przedmiotowy.

Zgodnie z treścią art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej: „7. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. 8. Upoważnienie, o którym mowa w ust. 7, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej”.

Brzmienie cytowanych przepisów jest jednoznaczne: upoważnienia do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej, w tym również decyzji przyznających bądź odmawiających przyznania przedmiotowego zasiłku, może dokonywać jedynie wójt, a nie rada w formie aktu prawa miejscowego. Oznacza to, że Rada zamieszczając w treści przedmiotowej uchwały ww. regulację (we fragmencie: „przez Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Bielawie”), naruszyła w sposób istotny uprawnienia Burmistrza.

Organ stanowiący gminy powinien działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Przyjęte przez Radę Miejską unormowanie (we w/w fragmencie) nie zawiera się w ustawowych kompetencjach organu gminy, wynikających z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, która stanowi podstawę do działania w przedmiotowym zakresie.

Stwierdzenie nieważności § 2 uchwały we fragmencie: „(...) przez Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Bielawie (...)”, ze względu na fakt, iż zapis ten wykracza poza delegację art. 43 ust. 10 ustawy oraz istotnie narusza art. 110 ust. 7 ustawy, jest więc celowe i uzasadnione.

W § 4 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Jednorazowy zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie przyznaje się w kwocie 10-krotności kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w dniu złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o przyznanie takiej pomocy”.

Zdaniem organu nadzoru powyżej zacytowane postanowienie uchwały we fragmencie „(...) w dniu złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o przyznanie takiej pomocy (...)” jest przejawem istotnego naruszenia prawa – przepisu art. 102 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tą normą: „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**.”.

Norma ustawowa przesądza, że świadczenia z pomocy społecznej udzielane są na wniosek: osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego lub osobę upoważnioną przez poprzednio wymienione. Ponadto przewidziano możliwość udzielenia pomocy społecznej z urzędu. Kwestionowany fragment postanowienia § 4 uchwały wprowadza rozwiązanie polegające na tym, że zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie przyznawany jest w postępowaniu zainicjowanym jedynie przez wniosek osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia. Stanowi to modyfikację rozwiązania, o którym mowa w art. 102 ustawy.

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że są one obok powtórzeń wysoce dezinformujące i stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany *ONSA 1993/2/44*; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany *OSS 2000/1/17*). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy 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 modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Zgodnie ze standardami prawidłowej legislacji wyrażonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) zakazany 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.

W świetle powyższego zasadnym jest stwierdzenie nieważności postanowienia § 4 uchwały we fragmencie: „(...) w dniu złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o przyznanie takiej pomocy (...)”.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Osoba zainteresowana, której przyznano zasiłek, jest zobowiązana udokumentować sposób jego wykorzystania okazując odpowiednie faktury, rachunki i inne dokumenty.”.

Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy zatem podkreślić, że zgodnie z art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego, 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 (§ 1). 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 (§ 2).

W wyroku z dnia 2 kwietnia 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 24/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że jakiegokolwiek ograniczenie ustalonego w przepisie art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego zakresu środków dowodowych może wynikać tylko z ustawy. Oznacza to, że wymaganie od podmiotu, któremu przyznano zasiłek udokumentowania sposobu jego wykorzystania, wyłącznie w ściśle określonych formach tj. przez okazanie odpowiednich faktur, rachunków i innych dokumentów stanowi istotne naruszenie art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten wskazuje wyraźnie, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Nałożenie przez Radę obowiązku udokumentowania sposobu wykorzystania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie poprzez przedłożenie dokumentów określonych w § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały jest bez wątpienia ograniczeniem ustalonego w art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego zakresu środków dowodowych.

Nadto zwrócić trzeba uwagę na użyte w treści § 5 ust. 1 uchwały nieprecyzyjne sformułowanie „inne dokumenty”, przez co prawidłowa interpretacja takiego zapisu jest wysoce utrudniona, jeśli nie niemożliwa. Trudno bowiem na podstawie tak skonstruowanego sformułowania bezsprzecznie rozstrzygnąć jakich konkretnych dokumentów wymaga rozpatrywany przepis uchwały. Zdaniem organu nadzoru, sformułowanie to narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zgodnie bowiem z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w myśl, którego: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

Mając na uwadze powyższe celowe i zasadne jest stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 uchwały we fragmencie: „(...) *okazując odpowiednie faktury, rachunki i inne dokumenty* (...)”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz