



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 października 2014 r.

Poz. 4457



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.81.24.2014.AS

Wrocław, dnia 27 października 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/212/2014 Rady Miejskiej w Międzyzlesiu z dnia 23 września 2014 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2014 r., działając między innymi na podstawie 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.) Rada Miejska w Międzyzlesiu podjęła uchwałę Nr XLII/212/2014 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 30 września 2014 r.

Przedmiotową uchwałę Rady Miejska w Międzyzlesiu zrealizowała dyspozycję zawartą w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy, rada gminy w drodze uchwały określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej – zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Dodatkowo Organ Nadzoru stwierdził, że:

-§ 4 uchwały istotnie narusza art. 102, art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej a także art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 14 ustawy oraz art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz.267),

-§ 5 uchwały istotnie narusza art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- § 8 uchwały istotnie narusza art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 14 ustawy oraz art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego,

- § 9 uchwały istotnie narusza art. 104 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej.

Przechodząc do oceny legalności poszczególnych przepisów uchwały, należy rozpocząć od jej § 7, w którym Rada postanowiła, że „wysokość zasiłku nie może przekroczyć dziesięciokrotności kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej określonego w art. 8 ust.1 ustawy o pomocy społecznej.”

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie może zostać uznana za określenie wysokości zasiłku celowego. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była bowiem do określenia konkretnej, a nie maksymalnej wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Wysokość ta powinna zostać w uchwale ustalona w sposób precyzyjny, tymczasem Rada Miejska w Międzyzylesiu określiła jedynie jej górną granicę.

Norma kompetencyjna wyrażona w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej wyznacza radzie gminy zakres spraw podlegających obligatoryjnemu unormowaniu w akcie prawa miejscowego. Z jej treści wynika, że przepisy uchwały dotyczące zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie muszą odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, a Rada powinna zawrzeć w uchwale wszystkie elementy wymienione w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Oznacza to także konieczność zagwarantowania tego, by każdy zainteresowany, w oparciu o uchwałę, mógł ustalić wysokości przyznawanej przez gminę pomocy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (porównaj: wyrok WSA z dnia 23 lutego 2005 r., IV SA/Wr 27/05, LEX nr 886955, wyrok WSA z dnia 14 lutego 2006 r., IV SA/Wr 600/04, LEX nr 219825 oraz wyrok WSA z dnia 3 marca 2014 r., IV SA/Wr 412/13, CBOSA).

Przedmiotowa uchwała powinna zatem w sposób precyzyjny określać wysokość zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Skoro nie realizuje tego wymogu ustawowego, należy stwierdzić, że naruszony został przepis kompetencyjny. Jeżeli bowiem organ stanowiący nie realizuje w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693).

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta tyczy się stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z nakazu zawartego w art. 94 Konstytucji RP, aby akty prawa miejscowego stanowiły na podstawie i w granicach upoważnienia. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu. Dodatkowo należy podkreślić,

że Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego w tożsamej sprawie w wyroku z dnia 2 września 2014 (IV SA/Wr 503/14).

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenia prawa w przedmiotowej uchwale.

Zgodnie z § 4 uchwały: „Zasiłek przyznaje się na podstawie: wniosku osoby zainteresowanej wraz z określeniem celu i sposobu wykorzystania zasiłku, planu ekonomiczno-gospodarczego, wywiadu środowiskowego wraz z załączoną dokumentacją potwierdzającą sytuację rodzinną, dochodową i majątkową, zaświadczenia o stanie zdrowia, zaświadczenia z powiatowego urzędu pracy potwierdzającego fakt bezrobocia.

Powyżej przytoczonym przepisem uchwały, organ stanowiący gminy w sposób arbitralny postanowił, że zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie będzie udzielany jedynie na wniosek. Tymczasem w art. 102 ustawy postanowiono, że świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (ust. 1). Ponadto pomoc społeczna może być udzielana z urzędu (ust. 2). Powyższe oznacza, że Rada, przesądzając o konieczności złożenia wniosku celem przyznania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, nie tylko dokonała powtórzenia ustawowego ale także nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowej. Ustawodawca przewiduje możliwość przyznania takiego zasiłku również z urzędu, czego Rada w kwestionowanym zapisem nie przewidziała. Rada Miejska niewątpliwie zawęziła krąg osób, którym, zgodnie z intencją ustawodawcy, może zostać przyznany zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie, czyli zmodyfikowała przepis ustawowy.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne modyfikacje regulacji ustawowych (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

W tym samym paragrafie Rada ustaliła, że zasiłek przyznaje się na podstawie wywiadu środowiskowego. Organ nadzoru zwraca uwagę, że o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już prawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że decyzją administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Oznacza to, że unormowanie § 4 we fragmencie „na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego” wykracza poza ramy normy kompetencyjnej zawartej w art. 43 ust.10 ustawy oraz stanowi nieuprawnione powtórzenie zapisów ustawowych. Z kolei zgodnie z § 135, § 136 i § 137 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, a jednocześnie nie powtarza się ani nie zamieszcza przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.

Ponadto w § 4 uchwały Rada ustaliła, że: podstawą przyznania zasiłku jest załączenie przez osobę zainteresowaną do wniosku dokumentacji potwierdzającej sytuację rodzinną, dochodową i majątkową, zaświadczenia o stanie zdrowia, zaświadczenia z powiatowego urzędu pracy potwierdzającego fakt bezrobocia. Podejmując powyższą regulację Rada Miejska w Międzyzlesiu nałożyła na osoby starające się o uzyskanie zasiłku obowiązek przedstawienia określonych dokumentów, jest to warunek przyznania zasiłku.

W związku z powyższym uregulowaniem uchwały należy przywołać art. 14 ustawy, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a także art. 106 ust. 1 ustawy, który stanowi, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. W myśl natomiast art. 75 Kodeksu postępowania administracyj-

nego, 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 22 maja 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 83/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że „(...) uregulowanie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów pozostaje w sprzeczności z art. 75 k.p.a. Natomiast gdy takie ograniczenia są ustanawiane w drodze aktów niższego rzędu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego dotknięte są wadą nieważności”. Oznacza to, że wymaganie od podmiotu ubiegającego się o zasiłek celowy przedstawiania konkretnych dokumentów stanowi istotne naruszenie art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego z uwagi na ograniczenie ustalonego w tym przepisie zakresu środków dowodowych.

Zgodnie z § 5 uchwały: „Zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie może być przyznany w szczególności na: 1) rozpoczęcie działalności gospodarczej; 2) wyposażenie bądź doposażenie własnego warsztatu pracy.

Organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do określenia na co może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie. Artykuł 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej upoważnia radę gminy jedynie do określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Wymienienie w uchwale rodzajów działalności, czy też form szkolenia zawodowego nie mieści się w pojęciu warunków ani trybu przyznawania tego zasiłku celowego. Ustawodawca nie przyznał radzie gminy uprawnienia do sprecyzowania celów, jakim ma służyć przyznanie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Jest to zatem materia wyłączona spod regulacji uchwały podejmowanej na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego muszą być stanowione na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, należy stwierdzić, że § 5 uchwały narusza wskazany przepis konstytucyjny.

Zgodnie z § 8 uchwały „wysokość kwoty podlegającej zwrotowi oraz warunki i termin spłaty określa się w decyzji o przyznaniu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie”.

Zestawiając powyższe z normą kompetencyjną przyjętą przez ustawodawcę należy poczynić następujące uwagi. W upoważnieniu nie ma mowy o tym, że organ uchwałodawczy mógłby w jakikolwiek sposób wpływać na treść decyzji administracyjnej.

Nie należy zapominać, że elementy składowe decyzji z zakresu pomocy społecznej są określone w ustawie z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa ta ma zastosowanie do spraw z zakresu pomocy społecznej zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej. W świetle postanowień art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzja administracyjna zawiera: 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. Ponadto w odniesieniu do decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

Na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, w ramach procesu stosowania prawa, konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych. Materializuje się to załatwieniem konkretnej i indywidualnej sprawy.

Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (J. Borkowski w: Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2002 r. s. 490) albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Takiego umocowania nie można w żadnym wypadku domniemywać, ani go konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można nato-

miast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (zapatrywanie zaczerpnięte z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada Miejska nie posiada kompetencji do ustalania, czy wręcz narzucania, w ramach, określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, obligatoryjnych elementów decyzji. Takie działanie stanowi bowiem niebudzące wątpliwości przekroczenie kompetencji własnej a zarazem ingerencję w uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami. Dopiero podmiot uprawniony do wydawania tego rodzaju aktów, bazując na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzuje prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców.

Podobne stanowisko zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 kwietnia 2007 r. (sygn. akt IV SA/Wr 67/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) oraz w wyroku z dnia 23 lutego 2000 r. (sygn. akt IV SA/Wr 26/00, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie z § 9 uchwały: „Przyznany zasiłek podlega zwrotowi w ratach miesięcznych w okresie do 24 miesięcy, przy czym pierwszej wpłaty należy dokonać w terminie do 3 miesięcy od dnia przyznania zasiłku”. Tymczasem zgodnie z art. 104 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej: Wysokość należności, o których mowa w ust. 1, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty. Tak więc brak jest podstaw prawnych do regulacji w uchwale zagadnień dotyczących rozłożenia należności na raty, czy też terminu zwrotu tych należności. Wolą ustawodawcy kwestie te będą rozstrzygane indywidualnie dla każdego zasiłkobiorcy w decyzji administracyjnej.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia 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