



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 listopada 2014 r.

Poz. 4730



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.165.19.2014.KW

Wrocław, dnia 4 listopada 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/297/2014 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 25 września 2014 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 2 i 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 Złotym Stoku podjęła uchwałę Nr XL/297/2014 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 7 października 2014 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Złotym Stoku 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, 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:

- § 1 we fragmencie „pod warunkiem rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej” uchwały istotnie narusza art. 7 i art. 8 ust. 1 w związku z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, a także art. 94 Konstytucji RP;
- § 4 uchwały istotnie narusza art. 14, art. 102 ust. 2 oraz art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 63 i art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.);
- § 5 uchwały istotnie narusza art. 102, art. 106 ust. 4, a także art. 43 ust. 10, w związku z art. 14 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 75 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

Przechodząc do oceny legalności poszczególnych przepisów uchwały, należy rozpocząć od jej § 7, w którym Rada postanowiła, że „zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie nie może przekroczyć równowartości 10 – krotnego 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 Złotym Stoku 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 stanowić 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.

Rada Miejska w § 1 analizowanej uchwały przyjęła: „pomoc pieniężna, mająca na celu ekonomiczne usamodzielnienie się osoby lub rodziny może być przyznana w formie jednorazowego zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, pod warunkiem rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej”.

Zdaniem Organu Nadzoru Rada powyższym postanowieniem uchwały ograniczyła zakres adresatów uchwały – osób uprawnionych do świadczenia z pomocy społecznej, o którym mowa w art. 43 ustawy o pomocy społecznej – wyłącznie do osób rozpoczynających własną działalność gospodarczą, czym naruszyła w sposób istotny art. 7 i art. 8 ust. 1 w związku z art. 43 ust. 10 wskazanej powyżej ustawy.

Podnieść należy, że powyższa regulacja wykracza poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 43 ust. 10 wskazanej ustawy. Jednocześnie w sposób niedopuszczalny modyfikuje przepisy art. 7 i art. 8 ust. 1 tego aktu. Zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie jest świadczeniem z pomocy społecznej (art. 36 pkt 1 lit. d ustawy o pomocy społecznej). Krąg osób uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej, a także przesłanki ich udzielania określa powyższa ustawa w art. 5 w związku z art. 7 (okoliczności uzasadniające przyznanie pomocy) i art. 8 (kryterium dochodowe uprawniające do uzyskania świadczenia). Z przepisów ustawowych wynika jednoznacznie, że jeżeli osoba (rodzina) ubiega się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej musi spełniać kryteria dochodowe, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednej ustawowej dysfunkcji lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

Organowi stanowiącemu gminy nie przysługują jakiegokolwiek kompetencje w kształtowaniu powyższych przesłanek. W szczególności rada nie może powyższych kwestii regulować w sposób dowolny, a zwłaszcza modyfikować przepisów ustawy w kwestii określenia kręgu osób uprawnionych do otrzymania świadczeń z pomocy społecznej (w tym zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie) gdyż ustawodawca nie przyznał jej takiego uprawnienia. Zapis art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi regułę, od której odstępstwem są jedynie wymienione przez ustawodawcę: art. 40 (zasiłek celowy przyznany osobom, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej, zdarzenia losowego), art. 41 (specjalny zasiłek celowy), art. 53a oraz art. 91 ustawy o pomocy społecznej.

Dodatkowo należy mieć również na uwadze, że przepis ustawy o pomocy społecznej regulujący zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie wskazuje bezpośrednio podmioty, którym zasiłek taki nie przysługuje lub przysługuje w ograniczonym zakresie. Zgodnie z art. 43 ust. 7 ustawy, podstawą odmowy przyznania albo ograniczenia rozmiarów pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie może być uchylanie się przez osobę lub rodzinę ubiegającą się o pomoc od podjęcia odpowiedniej pracy w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy albo poddania się przeszkoleniu zawodowemu. Z kolei art. 43 ust. 8 ustawy stanowi, że pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się otrzymała już pomoc na ten cel z innego źródła.

Należy zatem zauważyć, że ani określanie kręgu beneficjentów zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, ani tym bardziej zawężenie tego kręgu wyłącznie do osób rozpoczynających własną działalność gospodarczą nie zostało powierzone organowi stanowiącemu gminy przez ustawodawcę delegacją ustawową wyrażoną w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

W § 4 analizowanej uchwały Rada Miejska postanowiła że „osoby ubiegające się o zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie powinny udokumentować swoje kwalifikacje i przygotowanie do prowadzenia danego typu działalności (np. świadectwa ukończenia szkoły, kursu, świadectwa pracy o podobnym charakterze) oraz opinię o szansach powodzenia przedsięwzięcia konsultanta ds. bezrobocia z właściwego urzędu pracy”.

Dalej, zgodnie z § 5 przedmiotowej uchwały: „zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie przyznawany jest na podstawie wywiadu środowiskowego wraz z załączoną dokumentacją potwierdzającą sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową oraz wniosku, który powinien zawierać:

- 1) opis planowanego wykorzystania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie;
- 2) oświadczenie stwierdzające, że nikt z członków rodziny nie korzystał z pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie z innego źródła;
- 3) zaświadczenie z właściwego urzędu pracy o niekorzystaniu z pożyczki na uruchomienie działalności gospodarczej;
- 4) plan realizacji działalności gospodarczej z uwzględnieniem:
 - a) kalkulacji kosztów związanych z podjęciem działalności,
 - b) źródła finansowania oraz podjętych działań dotyczących pozyskania lokalu,
 - c) uzyskania niezbędnych pozwoleń, odbycia szkoleń,
 - d) szczegółową specyfikację i harmonogram zakupów, opłat w ramach wnioskowanych środków,
 - e) przewidywane efekty ekonomiczne prowadzenia działalności gospodarczej;
- 5) kwotę wnioskowanych środków”.

Powyżej przytoczonymi przepisami uchwały, organ stanowiący gminy w sposób arbitralny postanowił, że zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie będzie udzielany jedynie na wniosek. Tymczasem w art. 102 ustawy o pomocy społecznej 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 orzecniczej, 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 § 5 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 decyzję 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 § 5 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 nałożyła na osoby ubiegające się o przyznanie zasiłku obowiązek udokumentowania swoich kwalifikacji i przygotowania do prowadzenia danego typu działalności, a także obowiązek przedłożenia opinii konsultanta z właściwego urzędu pracy, następnie w § 5 uchwały Rada ustaliła, że podstawą przyznania zasiłku jest także szereg dokumentów, które osoba ubiegająca się o przyznanie świadczenia powinna dołączyć do wniosku (§5 pkt 1 – 5). Podejmując powyższą regulację Rada Miejska w Złotym Stoku nałożyła na osoby starające się o uzyskanie zasiłku obowiązek przedstawienia określonych dokumentów, jest to warunek przyznania zasiłku.

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

Dodatkowo wskazać należy również art. 105 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym sądy, organy i jednostki organizacyjne są obowiązane niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, udostępnić lub udzielić na wniosek pracownika socjalnego odpowiednich informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej. Oznacza to, że pracownik socjalny ma możliwość ustalenia określonych faktów w inny sposób niż poprzez dokumenty przedłożone wraz z wnioskiem. To w zakresie jego kompetencji leży decyzja, czy z tej możliwości dowodowej skorzysta. Tak więc wprowadzanie w uchwale regulacji nakładających obowiązek potwierdzenia okoliczności uprawniających do przyznania zasiłku celowego będzie stanowiło również ingerencję w uprawnienia pracownika socjalnego w zakresie uzyskania informacji mających znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej.

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