



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 grudnia 2013 r.

Poz. 6460



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.35.2.2013.KT3

Wrocław, dnia 11 grudnia 2013 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Janowice Wielkie z dnia 7 listopada 2013 r. Nr XXVIII/201/2013 w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w formie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie pod warunkiem zwrotu części lub całości w ramach zadań własnych gminy.

uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 listopada 2013 r. Rada Gminy Janowice Wielkie podjęła uchwałę Nr XXVIII/201/2013 w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w formie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie pod warunkiem zwrotu części lub całości w ramach zadań własnych gminy.

Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 listopada 2013 r.

W toku badania legalności aktu organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Janowice Wielkie nieprawidłowo wypełniła kompetencję przewidzianą w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Tymczasem w § 4 uchwały Rada postanowiła, że: *Wysokość zasiłku celowego nie może przekraczać dziesięciokrotności kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w dniu złożenia wniosku*. W ocenie organu nadzoru, regulacja ta nie może zostać uznana za określenie wysokości zasiłku celowego. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była bowiem do określenia konkretnej, a nie maksymalnej wysokości

zasiłku. Wysokość ta powinna zostać w uchwale ustalona precyzyjnie, jednak Rada Gminy Janowice Wielkie określiła jedynie jej górną granicę.

Zdaniem organu nadzoru, norma kompetencyjna 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 treści normy kompetencyjnej oraz użytego tam sformułowania, że rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, wynika, że zapisy uchwały dotyczące zasiłku celowego muszą odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, a Rada powinna zawrzeć w uchwale wszystkie elementy wymienione w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Zatem Rada w przedmiotowej uchwale powinna określić w sposób precyzyjny wysokość zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Analiza treści uchwały pod kątem realizacji wymogów, o których mowa w w/w przepisie ustawy o pomocy społecznej pozwala stwierdzić, że uchwała ta nie wypełnia zakresu normy kompetencyjnej. W tym miejscu należy przywołać rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2012 r. NK-N2.4131.318.2012.JB6 dotyczące realizacji kompetencji przewidzianej w art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 ze zm.), ale znajdujące zastosowanie również w przedmiotowym wypadku ze względu na podobne skonstruowanie normy kompetencyjnej: „Rada gminy, podejmując uchwałę na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy z 2010 r. o sporcie, zobowiązana jest nie do określenia maksymalnej wysokości stypendium, jakie może zostać przyznane, ale do określenia wysokości tego stypendium. W uchwale należy określić, w jakiej wysokości stypendium może uzyskać dany zawodnik, osiągając określony wynik sportowy, biorąc pod uwagę, jakie znaczenie dla jednostki samorządu terytorialnego ma dany sport oraz osiągnięty wynik sportowy. Wysokość stypendium powinna zostać w uchwale określona precyzyjnie, jak również precyzyjnie ma być określone znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego.”.

Wskazać należy, że organy władzy publicznej zobowiązane są na podstawie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do działania na podstawie i w granicach prawa. Tym samym, nieokreślenie w uchwale wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, gdy taki wymóg ustawodawca nałożył na organ stanowiący w normie kompetencyjnej, powoduje, że przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej poprzez brak pełnej realizacji kompetencji ustawowej. W tym miejscu wskazać należy na § 119 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. W ocenie organu nadzoru każdorazowe niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „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, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Mając na uwadze powyższe, zasadnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje na pozostałe naruszenia prawa występujące w niniejszej uchwale.

W § 2 uchwały stanowi się, że: *Zasiłek celowy może zostać przyznany w szczególności na: 1) podjęcie działalności gospodarczej, 2) pokrycie kosztów przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, 3) pokrycie kosztów związanych z dzierżawą lub najem przedmiotów, urządzeń lub maszyn niezbędnych do wykonywania zawodu, 3) pokrycie innych kosztów umożliwiających podjęcie działalności gospodarczej lub rozpoczęcie działalności zawodowej.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie ma kompetencji do określenia na co może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie. Art. 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 sprzętu potrzebnego do jej prowadzenia, ani też form szkolenia zawodowego nie mieści się w pojęciu warunków ani trybu przyznawania zasiłku celowego. Ustawodawca nie zobowiązał rady gminy do sprecyzowania celów, jakim ma służyć przyznanie tego zasiłku. Rada nie może zatem rozstrzygać, na jakie cele może być przeznaczony zasiłek celowy, bowiem jest to materia wyłączona spod regulacji uchwały podejmowanej na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

W § 3 ust. 1 uchwały wskazuje się, że: *Zasiłek celowy udzielany jest na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej albo jej przedstawiciela ustawowego.*

W związku z powyższym należy wskazać na art. 102 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym: „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.”. Oznacza to, że Rada, przesądzając o konieczności złożenia wniosku celem przyznania zasiłku, dokonała modyfikacji regulacji ustawowej. W kwestionowanym przepisie pominięto bowiem możliwość przyznania takiego zasiłku również z urzędu. Rada kwestionowanym zapisem zadecydowała, że może być on przyznany jedynie na wniosek. Powyższy przepis narusza zatem w sposób istotny art. 102 ustawy o pomocy społecznej.

W § 3 ust. 2 uchwały wskazuje się, że: *Osoba ubiegająca się o przyznanie zasiłku celowego składa w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej wniosek, w którym wskazuje przyczyny ubiegania się o zasiłek i planowane przeznaczenie otrzymanej pomocy.*

Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi z kolei, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. W związku z tym, w ocenie organu nadzoru zapisy § 3 ust. 2 uchwały nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację kompetencji wynikającej z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Należy przede wszystkim mieć na względzie, że rada gminy dysponuje wyłącznie upoważnieniem do określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Nie oznacza to jednak uprawnień do określenia elementów, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie zasiłku celowego. Zważywszy na regulacje zawarte w art. 14 i art. 106 ustawy o pomocy społecznej stwierdzić należy, że w przypadku takich wniosków zastosowanie będzie miał art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten stanowi m. in., że podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (§ 1). Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych (§ 2).

W ocenie organu nadzoru, brak uprawnień po stronie Rady Gminy Janowice Wielkie do określania w sposób wiążący elementów takiego podania, jak i innych elementów procedury składania podań uregulowanej już w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nie sposób bowiem uznać, aby w ramach kompetencji do określenia trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie możliwe było uzupełnienie przepisów ustawowych o wymagania dotyczące treści samego wniosku (podania) o przyznanie zasiłku, w szczególności w sytuacji, gdy ustawodawca wyraźnie odsyła w tym zakresie do regulacji Kodeksu. Rada gminy nie dysponuje uprawnieniem do ograniczania możliwości wystąpienia z wnioskiem o przyznanie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie poprzez wprowadzenie wymogu uwzględnienia we wniosku wskazanych przez Radę elementów. Taki wniosek (podanie) musi zawierać jedynie te elementy, które ustawodawca wymienił w art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ma zatem podstaw do podejmowania szczegółowej regulacji w tym zakresie przez radę gminy. Tak więc z uwagi na to, że Rada Gminy Janowice Wielkie nie posiada kompetencji do ustalenia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej elementów składowych wniosku o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej, stwierdzić należy iż § 3 ust. 2 uchwały został podjęty

z istotnym naruszeniem art. 14 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przepis § 3 ust. 3 uchwały wskazuje jakie załączniki należy dołączyć do wniosku: *Do wniosku dołącza się: 1) oświadczenie o stanie majątkowym, 2) szczegółowy plan usamodzielnienia ekonomicznego, w tym plan niezbędnych kosztów 3) oświadczenie, że wnioskodawca nie korzysta i nie korzystał z pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w jakiegokolwiek innej formie i z innego źródła, 4) zobowiązanie do spłaty przyznanej kwoty zasiłku.*

Jak wskazano wyżej, zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Godzi się 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 ubiegającego się o zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie zawarcia we wniosku o jego przyznanie konkretnych dokumentów stanowi istotne naruszenie art. 75 Kodeksu. 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 potwierdzenia okoliczności uprawniających do przyznania zasiłku celowego poprzez przedłożenie dokumentów określonych w § 3 ust. 3 przedmiotowej uchwały jest bez wątpienia ograniczeniem ustalonego w art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego zakresu środków dowodowych.

W § 3 ust. 4 uchwały postanowiono, że: *Przyznanie zasiłku celowego poprzedza wywiad środowiskowy.*

Organ nadzoru zwraca uwagę, że o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już prawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy, 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 § 3 ust. 4 uchwały w tym zakresie 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 załącznika do 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.

W § 9 ust. 1 uchwały stanowi się, że: *Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej kontroluje wykorzystanie zasiłku.*

W ocenie organu nadzoru wskazana powyżej regulacja nie mieści się w zakresie przekazanego upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy. Nie sposób bowiem uznać, że wyznaczenie funkcji kontrolnej Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej stanowi wypełnienie normy kompetencyjnej w zakresie stanowienia w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Natomiast organ stanowiący gminy, realizując przysługującą mu kompetencję, musi zawsze ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Z kolei naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, co wyraża art. 7 Konstytucji. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym i rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Podejmowane przez radę gminy akty prawa miejscowego mu-

szą wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego, tak jak jest to przewidziane w art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Na podstawie § 9 ust. 2 kwestionowanej uchwały: *Zasilek celowy podlega natychmiastowemu zwrotowi w całości lub części w razie wykorzystania go niezgodnie z przeznaczeniem: zwrot następuje z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia przyznania zasiłku.*

Z upoważnienia ustawowego art. 43 ust. 10 ustawy wynika, jak już wskazano, że rada gminy określa w drodze uchwały nie tylko wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, ale także i zwrotu tego zasiłku. Podkreślić jednak trzeba, że w ocenie organu nadzoru wysokość kwoty podlegającej ewentualnemu zwrotowi winna być w tej samej wysokości co kwota przyznanego zasiłku. Nie powinna zatem być powiększana o dodatkowe koszty, w tym odsetki ustawowe. Ustawa nie upoważnia Rady do wprowadzenia w ramach uchwały określającej tryb zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie uprawnienia do wyciągnięcia wobec osób, które otrzymały w/w pomoc, negatywnych konsekwencji w postaci obowiązku zapłaty przez nie przedmiotowych odsetek. Przyjęcie takiego rozwiązania dotyczącego zwrotu zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie mogłoby prowadzić do sytuacji, w której gmina realizując zadanie własne z zakresu pomocy społecznej uzyskiwałaby z tego tytułu nieuzasadnione przysporzenia majątkowe, co nie sposób pogodzić z samymi celami i zadaniami pomocy społecznej.

Trzeba bowiem przy rozpatrywaniu powyższej kwestii mieć na uwadze właśnie owe cele i zadania pomocy społecznej oraz warunki jej przyznawania, określone w art. 2 i 3 ustawy. Stosownie do niniejszych unormowań, pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem jej jest zapobieganie powyższym sytuacjom, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

W związku z powyższym, uwzględniając cele i zadania pomocy społecznej, charakter świadczeń pomocy społecznej oraz pozycję społeczną i materialną podmiotów będących świadczeniobiorcami, zdaniem organu nadzoru zrealizowaną w powyższy sposób normę kompetencyjną w zakresie ustalania zasad zwrotu zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego określonego w art. 43 ust. 10 ustawy, co stanowi istotnie naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
A. M. Skorupa