



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 lipca 2014 r.

Poz. 3264



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.100.7.2014.JB

Wrocław, dnia 1 lipca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/235/2014 Rady Gminy Paszowice z dnia 27 maja 2014 roku w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2014 roku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 2 i art. 43 ust. 1, 2 i 10, art. 96 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013, poz. 182 ze zm.) zwanej dalej ustawą, Rada Gminy Paszowice podjęła uchwałę Nr XXXIX/235/2014 w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 4 czerwca 2014 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy zrealizowała dyspozycję zawartą w art. 43 ust. 10 ustawy, zgodnie z którym, 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 organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy 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.) poprzez nieokreślenie wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Niezależnie od powyższego stwierdzono również, że :

- §2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7, art. 8, art. 43 ust. 10 oraz art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej,
- §7 ust. 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 7 Konstytucji,

Stosownie do treści art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Przepis ten określa katalog spraw podlegających obligatoryjnej regulacji w drodze uchwały.

Analiza przedmiotowej uchwały wskazuje, że rada nie określiła wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Co prawda w §1 wskazała, że uchwała określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, jednak w dalszej części wysokości tej nie wskazuje.

W ocenie Organu Nadzoru Rada w przedmiotowej uchwale powinna wskazać konkretną wysokość zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Powyższe wynika wprost z treści art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Brak regulacji któregośkolwiek z wymienionych w tym przepisie elementów należy kwalifikować jako niepełne wypełnienie kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności tak podjętego aktu prawnego. Powyższe wynika z zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Z powyższego wywieść należy, że organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Powyższe potwierdza również treść § 119 ust. 1 w zw. z § 143 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, a tym samym naruszenie tej kompetencji powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2012 r. syng. akt II GSK 357/11: „Ustawa o samorządzie gminnym nie dookreśla zwrotu "nieistotne naruszenie prawa". W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się jednak, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) 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.”

Rada wskazała jedynie, że wysokość zasiłku uzależniona jest od możliwości finansowych Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Paszowicach (§5 uchwały). Powyższe nie oznacza jednak, że Rada wysokość tego zasiłku określiła.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że Rada nie uregulowała w przedmiotowej uchwale wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, co stanowi istotne naruszenie art. 43 ust. 10 ustawy. Z uwagi na brak elementów obligatoryjnych, zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, Organ nadzoru wskazuje na następujące postanowienia podjęte z istotnym naruszeniem prawa.

Mocą §1 uchwały Rada postanowiła, że „zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie może być przyznany osobom lub rodzinom spełniającym kryteria dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej i w sposób niedopuszczalny modyfikuje przepisy art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 96 ust. 2 ustawy.

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 (art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im

życie w warunkach odpowiadających godności człowieka (art. 3 ust. 1 ustawy). Zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa w art. 2 ust. 1, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (art. 3 ust. 2 ustawy).

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 ustawa o pomocy społecznej w art. 5 w związku z art. 7 (okoliczności uzasadniające przyznanie pomocy) i art. 8 (kryterium dochodowe uprawniające do uzyskania świadczenia).

Wskazać jednakże należy, że ustawodawca w art. 43 nie wskazał, do kogo powinna być adresowana pomoc w postaci zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. W ocenie Organu nadzoru należy przyjąć, uwzględniając cele pomocy społecznej, że może się o nią zwrócić każdy, znajdujący się w trudnej sytuacji życiowej, której nie jest w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (w oparciu o art. 2 ust. 1). Przepis art. 7 ustawy wskazuje jakiego rodzaju mogą to być sytuacje, jest to jednak katalog jedynie przykładowy. Ponadto wprowadzone w art. 8 ust. 1 ustawy kryterium dochodowe, uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej, nie ma charakteru bezwzględnego. Powyższe wynika z treści art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że wydatki na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.

W ocenie Organu nadzoru, z powyższego wynika, że osoby, których dochód przekracza kwotę tego kryterium, mogą mieć przyznane określone świadczenie z pomocy społecznej (w tym zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie) pod warunkiem zwrotu w całości lub w części (na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy). W kontekście przywołanych wyżej przepisów, uwzględniając zakres upoważnienia wynikający z art. 43 ust. 10 ustawy, należy stwierdzić, że rada gminy nie jest uprawniona do zawężenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przyznanie jednorazowego zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie. Organ stanowiący powinien uwzględnić wykonawczy charakter uchwały w stosunku do ustawy i podporządkowanie wydanego aktu przepisom ustawowym.

Poza tym wskazać należy, że podstawą przyznania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie jest wystąpienie co najmniej jednej ustawowej dysfunkcji lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, o których mowa w art. 7 ustawy.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że radzie gminy nie przysługują żadne kompetencje w kształtowaniu powyższych przesłanek. W szczególności rada nie może powyższych kwestii regulować w sposób dowolny, a zwłaszcza modyfikować przepisów ustawy. Ustawodawca nie przyznał bowiem radzie gminy uprawnień w zakresie samodzielnego kształtowania kręgu osób, którym może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że Rada Gminy w kwestionowanym zapisie uchwały przekroczyła zakres przekazanej jej upoważnienia ustawowego określonego w art. 43 ust. 10 ustawy.

Stosownie do treści §7 ust. 1 uchwały „Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Paszowicach ma prawo kontrolować, czy pomoc przyznana na podstawie niniejszej uchwały została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem”.

W ocenie Organu nadzoru wskazana regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia, wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy. Wyznaczenie funkcji kontrolnej Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej stanowi wykroczenie poza zakres udzielonego radzie upoważnienia. Nie można bowiem uznać, że stanowi ono o wysokości oraz szczegółowych warunkach i trybie przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

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, jak już wyżej wskazano, jest działanie orga-

nów 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 muszą 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.

Ponadto wskazać należy, że uprawnienia Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej do przeprowadzania postępowania zmierzającego do zmiany czy też uchylecia decyzji przyznającej zasiłek wynikają wprost z ustawy. To w oparciu o art. 110 ust. 1 ustawy zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne - ośrodki pomocy społecznej. Zadania tej jednostki organizacyjnej mogą być uzupełniane przez przepisy jej statutu, wydanego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

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:
T. Smolarz