



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 16 lipca 2014 r.

Poz. 3266



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.141.5.2014.JB

Wrocław, dnia 3 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**

§1 ust. 1, §3 ust. 1 i ust. 2 uchwały Nr XXXVI.292.2014 Rady Miejskiej w Twardogórze z dnia 29 maja 2014 roku w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 maja 2014 roku, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013, poz. 182 ze zm. ) zwanej dalej ustawą, Rada Miejska w Twardogórze podjęła uchwałę Nr XXXVI.292.2014 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 5 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, że

- §1 ust. 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7, art. 8, art. 43 ust. 10 oraz 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej poprzez wykroczenie poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej i niedopuszczalną modyfikację przepisów art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 96 ust. 2 ustawy polegającą na zawężeniu kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przyznanie jednorazowego zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie oraz kształtowaniu przesłanek uzasadniających przyznanie tego zasiłku,

- §3 ust. 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 7 Konstytucji poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia (wyrażonego w art. 43 ust. 10 ustawy) do uregulowania wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie,
- §3 ust. 2 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013, poz. 267) i art. 2 Konstytucji poprzez ograniczenie w niniejszej uchwale ustalonego w art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego zakresu środków dowodowych.

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 wszystkie te elementy określiła. Jednakże wskazanie poniżej postanowienia zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności.

Mocą §1 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że „zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie zwany dalej „zasiłkiem” 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 bezwzględny. 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. Or-

gan 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 w kwestionowanym zapisie uchwały przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego określonego w art. 43 ust. 10 ustawy.

Stosownie do treści §3 ust. 1 uchwały „Miejsko - Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Twardogórze ma prawo do kontrolowania sposobu wykorzystania zasiłku”.

W ocenie Organu Nadzoru wskazana regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia, wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy. Wyznaczenie funkcji kontrolnej Miejsko - 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 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 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 Miejsko - 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.

Stosownie do treści §3 ust. 2 uchwały „Świadczeniobiorca zobowiązany jest udokumentować sposób wykorzystania zasiłku na podstawie faktur VAT, rachunków oraz innych dokumentów potwierdzających ponoszone wydatki”.

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 §3 ust. 2 przedmiotowej uchwały jest ograniczeniem ustalonego w art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego zakresu środków dowodowych.

Nadto zwrócić trzeba uwagę na użyte w treści §3 ust. 2 uchwały nieprecyzyjne sformułowanie „inne dokumenty”, przez co prawidłowa interpretacja takiego zapisu jest 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 § 3 ust. 2 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*