



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 sierpnia 2014 r.

Poz. 3447



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.10.4.2014.MW

Wrocław, dnia 30 czerwca 2014 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 29 maja 2014 r. nr **XXXVII/266/14** w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków, trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 maja 2014 r., działając na podstawie 18 ust. 2 pkt 15 ustawy 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., dalej jako „ustawa”) Rada Miejska w Brzegu Dolnym podjęła uchwałę nr XXXVII/266/14 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków, trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie (dalej jako „uchwała”).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 4 czerwca 2014 r. pismem Kierownika Biura Rady Miejskiej z dnia 2 czerwca 2014 r. (znak: BRM.030.81.2.2014).

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Brzegu Dolnym 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, a także poprzez wykroczenie poza określone przez przepis ustawy granice kompetencji uchwałodawczej Rady Miejskiej oraz w związku z art. 2 ust. 1, art. 43 ust. 9, art. 102, art. 104 ust. 1, ust. 3, ust. 4, art. 105 § 2, art. 106 ust. 1 i ust. 4 ust. 5, art. 110 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z § 7 ust. 2 uchwały *wysokość zasiłku nie może przekroczyć kwoty równej pięciokrotności najniższego wynagrodzenia obowiązującego w danym roku kalendarzowym, przy czym nie może być ona wyż-*

sza niż żądana we wniosku. Powyższa regulacja określa zatem wyłącznie dopuszczalną maksymalną wysokość zasiłku celowego. Rada Miejska, mocą art. 43 ust. 10 ustawy, zobowiązana była jednak do określenia wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, co należy rozumieć jako określoną kwotę. Na taki kierunek wykładni użytego we wskazanym przepisie pojęcia „wysokość” wskazuje sposób jego użycia w innych przepisach tej ustawy, gdzie mowa jest przykładowo o ustaleniu wysokości dochodu (np. art. 8 ust. 7 i ust. 8, art. 12), o dochodzie miesięcznym w wysokości 194 zł. (art. 8 ust. 9), wysokości pomocy pieniężnej na usamodzielnienie (art. 9 ust. 5), wysokości odpłatności (art. 10 ust. 4) czy wreszcie wysokości zasiłku stałego (art. 37 ust. 2). Regulacje te odnoszą się do kwoty pieniędzy wskazanej wprost lub możliwej do ustalenia poprzez zastosowanie działań arytmetycznych w odniesieniu do pewnych danych liczbowych.

Z treści normy kompetencyjnej należy także wywieść obowiązek zawarcia w uchwale wszystkich elementów w niej wskazanych, aby wypełniała delegację ustawową. Organy władzy publicznej na mocy art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasadę tę należy stosować nie tylko wobec przekroczenia upoważnienia do działania, ale także wobec zaniechania legislacyjnego. Pomocniczo warto również przywołać § 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 wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r. syng. akt II GSK 357/11 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) organu gminy. Do nich należą 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.

Mając na uwadze powyższe, zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru zwraca także uwagę na pozostałe stwierdzone istotne naruszenia prawa, zawarte w poszczególnych przepisach uchwały.

Zgodnie z § 2 uchwały jednorazowy zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie może być przyznany osobom i rodzinom spełniającym kryterium dochodowe, określone w ustawie o pomocy społecznej. W § 3 uchwały doprecyzowano zakres podmiotowy wydanego aktu poprzez stwierdzenie, że *za osoby wymienione w § 2 uważa się bezrobotnych do 25 roku życia, bezrobotnych długotrwale, bezrobotnych powyżej 50 roku życia, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci, bezrobotnych niepełnosprawnych*. Ustawodawca w art. 43 nie wskazał, do kogo powinna być adresowana pomoc w postaci zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, należy zatem 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, wymieniając pośród nich bezrobocie, jest to jednak katalog jedynie przykładowy. Co więcej, nawet wprowadzone w art. 8 ust. 1 ustawy kryterium dochodowe, uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej, nie ma charakteru bezwzględnie, skoro 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.

W myśl § 4 uchwały, *zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie może być przyznany w szczególności na podjęcie działalności gospodarczej, wyposażenie bądź doposażenie własnego warsztatu*

pracy, przyuczenie do zawodu lub przekwalifikowanie pod wskazanym w uchwale warunkami. Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska nie posiada kompetencji do określenia w uchwale przeznaczenia zasiłku celowego, w szczególności tego typu wskazanie nie może być uznane za określenie warunku przyznania zasiłku, o którym mowa w art. 43 ust. 10 ustawy. Warunek, rozumiany jako czynnik, od którego uzależnione jest istnienie lub zajście czegoś (na podstawie Słownika języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, www.sjp.pwn.pl), powinien bowiem być możliwy do zrealizowania i zweryfikowania przed wydaniem decyzji w sprawie przyznania zasiłku.

W § 5 ust. 1 uchwały stwierdza się, że *zasiłek przyznawany jest na podstawie decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego*, co stanowi zbędne powtórzenie regulacji ustawowych, a konkretnie art. 106 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy. Bezwzględny charakter tych przepisów względem analizowanej formy pomocy społecznej wyklucza możliwość uznania postanowienia § 5 ust. 1 za realizację dyspozycji do określenia trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Podobne stanowisko należy zająć wobec § 5 ust. 2 uchwały, w którym przyjęto, że *zasiłek przyznawany jest na wniosek osoby ubiegającej się o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie*, gdy tymczasem ten etap postępowania w sprawie przyznania zasiłku celowego został uregulowany przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 102 ustawy, 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 również, że Rada Miejska w Brzegu Dolnym dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowej, przewidując wyłącznie możliwość złożenia wniosku przez osobę zainteresowaną.

W § 6 uchwały określono, jakie elementy powinien zawierać wniosek o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, wymieniając pośród nich między innymi zaświadczenie z Powiatowego Urzędu Pracy na okoliczność potwierdzenia statusu osoby bezrobotnej oraz niekorzystania ze środków finansowych na ten sam cel, jakiemu ma służyć przyznanie zasiłku.

W ocenie organu nadzoru analizowany przepis uchwały nie może zostać uznany za prawidłową realizację upoważnienia wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy. W myśl art. 14 ustawy, w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Jak wskazano wyżej, przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, tym samym wobec wniosków o przyznanie zasiłku zastosowanie będzie miał art. 63 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy nie może być uznana za przepis szczególny w rozumieniu art. 63 § 2. Pod tym pojęciem należy rozumieć przepisy prawa powszechnie obowiązującego (tak G. Łaszczyca (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wydanie III, Lex 2010), jednak akt prawa miejscowego ma taki charakter wyłącznie na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W konsekwencji należy odmówić Radzie Miejskiej prawa do wprowadzania dodatkowych wymagań

W odniesieniu do wymogu dołączenia do wniosku zaświadczenia z Powiatowego Urzędu Pracy należy natomiast zgodzić się, że pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia rzeczywiście nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się otrzymała już pomoc na ten cel z innego źródła (art. 43 ust. 8 ustawy). Trzeba jednak wskazać, że zgodnie z art. 43 ust. 9 ustawy w sprawach, o których mowa w ust. 1-8, gmina współdziała z powiatowym urzędem pracy, co oznacza, że to na organie gminy będzie spoczywał ciężar weryfikacji, w oparciu o dane będące w dyspozycji powiatowego urzędu pracy, czy osobie lub rodzinie ubiegającej się o zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie, nie została już przyznana na ten cel pomoc, jak również czy dana osoba jest zarejestrowana jako bezrobotna. Taka wykładnia art. 43 ust. 9 ustawy odpowiada regulacji zawartej w art. 105 § 2 ustawy, zgodnie z którym udostępnienie informacji gromadzonych przez publiczne służby zatrudnienia, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej odbywa się na zasadach określonych w art. 4 ust. 6 i art. 33 ust. 6-9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.).

Zgodnie z § 10 wysokość kwoty podlegającej zwrotowi oraz warunki i termin spłaty określa się w decyzji o przyznaniu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie (ust. 1). Dalej stwierdza się, że zasiłek nie-zwrócony w terminie określonym w decyzji podlega egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 3). Z kolei zgodnie z § 11 ust. 4 uchwały, zwrot udzielonej pomocy w sytuacjach określonych w § 11 ust. 2 i ust. 3, to jest w przypadku wykorzystania pomocy niezgodnie z przeznaczeniem czy też zaniechania działań zmierzających do usamodzielnienia lub zaniechania działalności, na którą przyznano pomoc, będzie następował na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej jako świadczenie nienależnie pobrane. W § 12 uchwały upoważniono Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej do odstąpienia od żądania zwrotu wydatków na udzielone świadczenie bądź ustalenia nowych warunków spłaty na określonych w tym przepisie warunkach. Powyższe uregulowania, pomimo istniejącej kompetencji Rady Miejskiej do uregulowania trybu zwrotu zasiłku celowego, nie mogą pozostać w obrocie prawnym. Trzeba bowiem mieć na uwadze bezwzględnie obowiązujący charakter norm ustawowych w tym zakresie, porządkujących zasady, na jakich następuje zwrot należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej. Kompetencja prawodawcza Rady Miejskiej ulega w ten sposób ograniczeniu. Przepis § 10 ust. 1 uchwały nie uwzględnia natomiast konieczności wydania odrębnej decyzji w sprawie zwrotu takiej należności, co wynika z art. 104 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym wysokość należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej.

Z kolei o zastosowaniu przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w ściąganiu należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń (o czym mówi § 10 ust. 3 uchwały) rozstrzyga wprost art. 104 ust. 1 ustawy, podobnie uprawnienie organu, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, do odstąpienia od żądania takiego zwrotu, umorzenia kwoty nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części czy odroczenia termin płatności albo rozłożenia jej na raty w przypadkach szczególnie uzasadnionych (o czym mowa w § 12 uchwały) wynika bezpośrednio z art. 104 ust. 4 ustawy.

W odniesieniu do § 11 ust. 4 uchwały trzeba natomiast zwrócić uwagę, że przepis ten nie jest dostatecznie czytelny, nie wiadomo bowiem, do jakich zasad się odwołuje, a w konsekwencji jaki jest tryb postępowania w przypadku dochodzenia zwrotu udzielonej pomocy w przypadkach opisanych w § 11 ust. 2 i ust. 3 uchwały.

Mocą § 11 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzegu Dolnym 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. 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.

Zgodnie z § 14 uchwały w sprawach zwrotu wydatków poniesionych na udzielone świadczenia nieuregulowanych niniejszą uchwałą mają zastosowanie przepisy określone w ustawie o pomocy społecznej. Zapis taki narusza określoną w Konstytucji hierarchię źródeł prawa. Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1), a źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Kolejność wymienienia tych aktów wskazuje ich moc prawną w systemie źródeł prawa. O wyższości regulacji ustawowej stanowi także art. 94 Konstytucji, obligujący organ gminy do ustanowienia aktu prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tym samym § 14 uchwały, zgodnie z którym przepisy ustawy i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze miałyby zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do spraw nie objętych przyjętą uchwałą, w sposób istotny modyfikuje obowiązujący porządek prawny.

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