



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2014 r.

Poz. 1986



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.135.22.2014.AS

Wrocław, dnia 28 marca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/456/2014 Rady Gminy Świdnica z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie określenia wysokości i trybu przyznawania i zwrotu zasiłków celowych i pożyczek na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2014 r., działając na podstawie 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.) Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr LIV/456/2014 w sprawie określenia wysokości i trybu przyznawania i zwrotu zasiłków celowych i pożyczek na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 6 marca 2014 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Świdnica zrealizowała dyspozycję zawartą w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy, rady gminy w drodze uchwały określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

W toku przeprowadzonego postępowanie nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej – zwanej dalej „ustawą” 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:

- tytuł uchwały we fragmencie „i pożyczek”, § 1 ust. 2 uchwały we fragmencie „i pożyczek”, § 2 ust. 4 pkt 2 uchwały we fragmencie „pożyczki nieoprocentowanej”, § 2 ust. 8 uchwały we fragmencie „przyznanej pożyczki lub”, § 3 ust. 1 uchwały we fragmentach „lub pożyczki”, § 3 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „lub pożyczki”, § 3 ust. 5 uchwały we fragmentach „pożyczki”, § 4 ust. 3 we fragmencie „lub pożyczki”, § 5 ust. 1 uchwały we fragmencie „lub pożyczki”, § 7 ust. 1 uchwały we fragmencie „pożyczki”, załącznik nr 1 do uchwały we fragmencie „pożyczki nieoprocentowanej” załącznik nr 2 do uchwały istotnie naruszają art. 43 ust. 3 i 4 oraz art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej,

- § 2 ust. 4 uchwały we fragmencie „na wniosek zainteresowanego, zwanego w dalszej treści uchwały zasiłkobiorcą składany w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Świdnicy” istotnie narusza art. 102 ustawy o pomocy społecznej,

-§ 2 ust. 4 uchwały we fragmencie „wzór wniosku stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”, § 4 uchwały we fragmencie „formularz planu stanowi załącznik nr 3 do niniejszej uchwały” oraz załączniki nr 1 i 3 do uchwały istotnie naruszają art. 43 ust. 10 w związku z art. 14 ustawy oraz art. 63 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz.267),

- § 2 ust. 5 uchwały istotnie narusza art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej,

-§ 2 ust. 6 uchwały istotnie narusza art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej,

-§ 2 ust. 8 i § 5 uchwały oraz załącznik nr 2 do uchwały istotnie naruszają art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej,

-§ 3 uchwały i § 4 ust. 2 istotnie naruszają art. 2 ustawy o pomocy społecznej istotnie naruszają art. 14 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego,

- § 6 ust. 3 uchwały istotnie narusza art. 14 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego,

- § 7 uchwały narusza istotnie art. 43 ust. 10 w związku z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej,

Przechodząc do oceny legalności poszczególnych przepisów uchwały, należy rozpocząć od jej § 2 ust. 7, w którym Rada postanowiła, że „pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie może być udzielona w wysokości nie przekraczającej dziesięciokrotności zasiłku stałego w pełnej wysokości.”

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 Gminy Świdnica określiła jedynie jej górną granicę (nie więcej niż dziesięciokrotność zasiłku stałego w pełnej wysokości).

Zauważenia wymaga, że norma kompetencyjna wyrażona w art. 43 ust. 10 ustawy wyznacza wprost organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających obligatoryjnemu unormowaniu w treści przedmiotowej uchwały. Z treści normy kompetencyjnej oraz użytego przez prawodawcę 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 muszą odpowiadać stricte zakresowi delegacji ustawowej, a Rada powinna zawrzeć w uchwale wszystkie elementy wymienione w art. 43 ust. 10 ustawy. Zatem Rada w przedmiotowej uchwale powinna określić w sposób precyzyjny i niebudzący wątpliwości wysokość zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Analiza natomiast treści kwestionowanej uchwały pod kątem realizacji wymogów, o których mowa w w/w przepisie ustawy pozwala stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wymogów w nim przewidzianych.

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 kompeten-

cyjnej, powoduje, że przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej poprzez brak pełnej realizacji kompetencji ustawowej.

Ponadto dalsza analiza uchwały wskazuje, że pozostałe obligatoryjne elementy uchwały wymagane przez ustawodawcę rada gminy określiła z istotnym naruszeniem prawa - o czym poniżej, np. tryb zwrotu zasiłku został ustalony w treści załącznika nr 2 do uchwały (wzór umowy między zasiłkobiorcą a gminą), do którego podjęcia, zdaniem Organu Nadzoru, Rada Gminy nie miała kompetencji.

W tym miejscu wskazać należy na § 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.”

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 zwraca uwagę na pozostałe istotne naruszenia prawa występujące w przedmiotowej uchwale.

Rada Gminy Świdnica w uchwale Nr LIV/456/2014 określiła wysokość i tryb przyznawania i zwrotu zasiłków celowych i pożyczek na ekonomiczne usamodzielnienie. Tymczasem zgodnie z cytowanym wyżej art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej rada gminy określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu wyłącznie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Kwestie udzielania pożyczki uregulował sam ustawodawca w art. 43 ust. 3 i 4 ustawy. Rada Gminy nie miała więc upoważnienia ustawowego do normowania tego zagadnienia w § 2 ust. 4 pkt 2 uchwały we fragmencie „pożyczki nieoprocentowanej”, § 2 ust. 8 uchwały we fragmencie „przyznanej pożyczki lub”, § 3 ust. 1 uchwały we fragmentach „lub pożyczki”, § 3 ust. 2 pkt 3 we fragmencie „lub pożyczki”, § 3 ust. 5 uchwały we fragmentach „pożyczki” § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały we fragmencie „lub pożyczki”, § 4 ust. 3 we fragmencie „lub pożyczki”, § 5 ust. 1 uchwały we fragmencie „lub pożyczki”, § 7 ust. 1 uchwały we fragmencie „pożyczki”, załączniku nr 1 do uchwały we fragmencie „pożyczki nieoprocentowanej” oraz załączniku nr 2 uchwały. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które zostały unormowane już przez samego ustawodawcę. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Rada Gminy w § 2 ust. 4 uchwały wskazała, że „pomocy udziela się na wniosek zainteresowanego, zwanego w dalszej treści uchwały „zasiłkobiorcą” składany w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Świdnicy (wzór wniosku stanowi zał. Nr 1 do niniejszej uchwały) w formie: 1) jednorazowego zasiłku ce-

lowego, 2) pożyczki niskooprocentowanej”. Powyżej przytoczonym przepisem uchwały, organ stanowiący gminy w sposób arbitralny postanowił, że zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie będzie udzielany jedynie na wniosek zasiłkobiorcy. Tymczasem w art. 102 ustawy 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 (wyłącznie przez zasiłkobiorcę) 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 na wniosek innych osób niż zasiłkobiorca a także z urzędu, czego Rada w kwestionowanym zapisem nie przewidziała. Podejmując § 2 ust. 4 uchwały Rada Gminy niewątpliwie zawężyła krąg osób, którym, zgodnie z intencją ustawodawcy, może zostać przyznany zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie, czyli zmodyfikowała przepis ustawowy.

Tym samym Rada stanowiąc o treści § 2 ust. 4 uchwały we fragmencie „na wniosek zainteresowanego, zwanego w dalszej treści uchwały „zasiłkobiorcą” składany w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Świdnicy” w sposób istotny naruszyła art. 102 ustawy o pomocy społecznej.

Dodatkowo w § 2 ust. 4 uchwały uregulowano, że: wzór wniosku stanowi zał. Nr 1 do niniejszej uchwały. Ponadto w § 4 Rada Gminy postanowiła: „1. Osoba ubiegająca się o pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie jest zobowiązana do szczegółowego określania celu przeznaczenia przyznanej pomocy oraz przedłożenia szczegółowego planu wykorzystania przyznanego świadczenia (formularz planu stanowi załącznik nr 3 do niniejszej uchwały). 2. Oceny planu dokonują osoby, o których mowa w § 3 ust.3. W przypadku negatywnej oceny stosuje się odpowiednio przepis § 3 ust. 4 i 5. 3. Pozytywna ocena planu, o którym w ust.1, stanowi warunek konieczny dla przyznania zasiłku lub pożyczki.” W myśl cytowanego zapisu do wniosku musi być jeszcze załączony plan wykorzystania uzyskanej pomocy, zgodnie z wzorem stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały. Treścią powyższych przepisów uchwały Rada regulując wzór wniosku oraz wzór wykorzystania uzyskanej pomocy postanowiła o elementach, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie. Jednakże należy zwrócić uwagę na art. 14 ustawy, w myśl którego 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, z późn. zm.), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Art. 106 ust. 1 ustawy stanowi z kolei, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. W ocenie organu nadzoru załącznik nr 1 i załącznik nr 3 do uchwały w zakresie dotyczącym wymogów wniosku nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację upoważnienia wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy. Należy przede wszystkim mieć na względzie, że rada gminy dysponuje upoważnieniem wyłącznie do określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Nie oznacza to jednak uprawnienia do określenia elementów, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie tego zasiłku. Zważywszy bowiem na regulacje zawarte w art. 14 i art. 106 ustawy 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 do określania w sposób wiążący elementów takiego podania. 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 i procedury jego załatwiania, w szczególności w sytuacji, gdy ustawodawca wyraźnie odsyła w tym zakresie do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Rada gminy nie dysponuje uprawnieniem do ograniczania możliwości wystąpienia z wnioskiem o przyznanie zasiłku celowego poprzez wprowadzenie wymogu skorzystania z wniosku zawierającego wyłącznie wskazane przez radę elementy. 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 w kwestionowanej uchwale.

W związku z powyższym, należy uznać, że Rada stanowiąc § 2 ust. 4, § 4 uchwały we fragmencie „formularz planu stanowi załącznik nr 3 do niniejszej uchwały”, oraz załącznik nr 1 i 3 do uchwały istotnie naruszyła art. 43 ust. 10 w związku z art. 14 ustawy oraz art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W § 2 ust. 5 uchwały ustalono, że „przyznanie pomocy (...) jest w każdym przypadku poprzedzone wywiadem środowiskowym”.

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 § 2 ust. 5 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 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 § 2 ust. 6 uchwały Rada Gminy zapisała: „decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy, o której mowa w ust. 1, podejmuje kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świdnicy kierując się zasadami określonymi w niniejszej uchwale”. Tymczasem zgodnie z treścią art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej: „7. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy. 8. Upoważnienie, o którym mowa w ust. 7, może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej”.

Brzmienie cytowanych przepisów jest jednoznaczne: prowadzić postępowania w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej (czyli również dotyczące przyznawania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie) oraz wydawać decyzje z upoważnienia wójta oprócz kierownika ośrodka pomocy społecznej mogą również (na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej) inne osoby. Oznacza to, że Rada zamieszczając w treści przedmiotowej uchwały ww. regulację, naruszyła w sposób istotny uprawnienia Wójta niewątpliwie modyfikując przepisy ustawowe.

W § 2 ust. 8 uchwały Rada Gminy zapisała: „Gmina podpisuje z wnioskodawcą umowę, która zawiera w szczególności kwotę przyznanej pożyczki lub zasiłku, zobowiązanie do zwrotu przyznanej pomocy w całości przez osobę, której została przyznana lub przez poręczyciela oraz szczegółowe warunki i tryb spłaty (wzór umowy stanowi załącznik nr 2)”.

Tymczasem, jak wyżej wskazano, rada gminy nie miała upoważnienia do unormowania w uchwale kwestii przyznawania pożyczki. Zgodnie z wolą ustawodawcy (art. 43 ust. 3 ustawy) warunki udzielenia i spłaty pożyczki oraz jej zabezpieczenie określa się w umowie z gminą. Zawarcie umowy między beneficjentem pomocy a gminą jest więc obligatoryjne. Jednak, zgodnie z zasadą zapisaną w art. 106 ust. 1 ustawy regulującej, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej (czyli również zasiłku celowego) następuje w formie decyzji administracyjnej. W ocenie Organu Nadzoru Rada Gminy Świdnica nie miała kompetencji by uznać, że Gmina po wydaniu decyzji administracyjnej przyznającej zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie się musi dodatkowo obowiązkowo podpisać umowę z beneficjentem. Przypadki w których zamiast wydania decyzji administracyjnej konieczne jest zawarcie umowy uregulował sam ustawodawca w ustawie.

Tym samym Rada stanowiąc o treści § 2 ust. 8 uchwały oraz załącznika nr 2, a także § 5 uchwały (który bezpośrednio odnosi się do § 2 ust. 8 uchwały) działała poza kompetencją i naruszyła w sposób istotny art. 43 ust. 10 ustawy.

W § 3 uchwały Rada Gminy uzależniła przyznanie zasiłku od złożenia zabezpieczeń, które będą gwarantowały zwrot przyznanego zasiłku. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego powyższa regulacja narusza w sposób istotny art. 2 ustawy, zgodnie z którym „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.” W art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zawarta jest jedna z konstytucyjnych zasad, na których opiera

się ustrój Rzeczypospolitej Polskiej i zarazem fundamentalna zasada pomocy społecznej. Mowa tu o pomocniczości (subsydiarności). Treść zasady pomocniczości, kształtowana przez prawne uregulowania, odwołuje się do samodzielności obywateli i wspólnot w realizowaniu zadań publicznych. Państwo powinno wspomagać jednostki, rodziny, grupy i nie powinno przejmować zadań, które mogą one samodzielnie wykonywać. Intencją ustawodawcy jest by działania z zakresu pomocy społecznej były kierowane do osób obiektywnie najsłabszych w danej społeczności, nie potrafiących radzić sobie samodzielnie. Tymczasem Rada Gminy Świdnica warunkując przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie od złożenia zabezpieczenia, którego wartość musi być równa lub wyższa od wartości zasiłku, docelowo pozbawiła możliwości ubiegania się o taki zasiłek osoby najuboższe. Ponadto można domniemywać że, co najmniej część osób i rodzin, które dysponują środkami do złożenia wymaganego przez radę zabezpieczenia (o dużej wartości w stosunku do wysokości zasiłku) lub za które inne osoby są gotowe poręczyć, faktycznie jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową bez pomocy Gminy Świdnica, co oznacza że nie są w kręgu osób wskazanych przez ustawodawcę w art. 2 ustawy. Natomiast jednostki rzeczywiście potrzebujące wsparcia gminy zostały poprzez podjęcie przez radę § 3 uchwały tej pomocy pozbawione. W związku z powyższym przepisów § 3 uchwały nie da się pogodzić z regulacją zawartą w art. 2 ustawy.

Tym samym Rada stanowiąc o treści § 3 uchwały, a także § 4 ust.2, oraz § 5 ust. 2 uchwały (które bezpośrednio odnoszą się do § 3 uchwały) działała poza kompetencją i naruszyła w sposób istotny art. 43 ust. 10 ustawy.

Zgodnie z § 6 ust. 3 uchwały: „Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy w Świdnicy może w każdym czasie, do dnia zwrotu pomocy, wezwać zasiłkobiorcę do udokumentowania wydatków na ekonomiczne usamodzielnienie”. Tymczasem 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. Zgodnie zaś z art. 75 kpa: § 1. 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. § 2. 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. Tymczasem w myśl § 6 ust. 3 uchwały, zasiłkobiorca może zostać wezwany do udokumentowania wydatków na ekonomiczne usamodzielnienie, podczas gdy procedura administracyjna przewiduje szerszy zakres środków dowodowych. O skorzystaniu z nich będzie decydował Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Świdnicy w toku prowadzonego przez siebie postępowania w sprawie ewentualnego zwrotu zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie się.

Zgodnie z § 7 ust. 2 uchwały: „1. W przypadkach losowych takich jak. np. powódź, pożar w wyniku których zniszczeniu uległ warsztat pracy zasiłkobiorcy, utworzony w wyniku uzyskanej pomocy, możliwe jest umorzenie pozostałego do spłaty zasiłku/ pożyczki. 2. Umorzenia dokonuje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świdnicy na wniosek zasiłkobiorcy. 3. Umorzenia dokonuje się proporcjonalnie do poniesionych przez zasiłkobiorcę szkód.” Tymczasem zgodnie z art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej: „w przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty.

Podejmując § 7 ust. 2 uchwały Rada Gminy zmodyfikowała przepis ustawy zawężając przesłanki w przypadku wystąpienia których można umorzyć pozostały do spłaty zasiłek. Jak już wyżej wykazano modyfikacja przepisu ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa. Rada Gminy Świdnica niewątpliwie więc naruszyła w sposób istotny art. art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

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