



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 czerwca 2015 r.

Poz. 2551

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.107.4.2015.JB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 28 maja 2015 r.

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

§3 ust. 1 oraz §6 ust. 2 we fragmencie „Termin spłaty pierwszych i następnych rat oraz ilość i wysokość rat ustalana jest na podstawie danych zawartych w kwestionariuszu wywiadu środowiskowego oraz innych dowodów z zastrzeżeniem, że” uchwały Rady Gminy w Platerówce z dnia 22 kwietnia 2015 r. Nr V/23/15 w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 22 kwietnia 2015 roku, działając na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy z dnia z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015, poz. 163 ze zm.), Rada Gminy w Platerówce podjęła uchwałę w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Stosownie do treści art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt Gminy Platerówka pismem znak: OR. 0711.5.2015 za pomocą elektronicznej platformy usług administracji publicznej przedłożył Wojewodzie Dolnośląskiemu podjętą uchwałę. Uchwała wpłynęła w dniu 28 kwietnia 2015 roku.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, stwierdzono podjęcie:

- §3 ust. 1 uchwały 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,
- §6 ust. 2 uchwały we fragmencie „Termin spłaty pierwszych i następnych rat oraz ilość i wysokość rat ustalana jest na podstawie danych zawartych w kwestionariuszu wywiadu środowiskowego oraz innych dowodów z zastrzeżeniem, że” z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 75§1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) poprzez ich modyfikację oraz wykroczenie poza granice przyznanego radzie upoważnienia określonego w art. 43 ust. 10 ustawy.

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 wskazane poniżej postanowienia zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie ich nieważności.

Mocą §3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że *„zasilek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie zwany dalej „zasiłkiem” może być przyznany osobom i rodzinom kwalifikującym się do świadczeń pomocy społecznej według kryteriów określonych w art. 7 i art. 8 ustawy 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 bezwzględnie. 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 w kwestionowanym zapisie uchwały przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego określonego w art. 43 ust. 10 ustawy.

Stosownie do treści §6 ust. 2 uchwały „*termin spłaty pierwszej i następnych rat oraz ilość i wysokość rat ustalana jest na podstawie danych zawartych w kwestionariuszu wywiadu środowiskowego oraz innych dowodów z zastrzeżeniem, że spłata pierwszej raty musi nastąpić nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od daty pobrania zasiłku przez świadczeniobiorcę*”.

Zauważyć należy, że kwestia zwrotu zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie rozstrzygana jest w postępowaniu administracyjnym, a zatem ewentualne kwestie dowodowe związane z tą sprawą zaliczyć należy do problematyki dowodów w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że w omawianym § 6 ust. 2 analizowanej uchwały Rada Gminy regulując, jakie dowody są dopuszczalne w celu ustalenia terminu spłaty rat oraz ich ilości i wysokości, unormowała problematykę zakresu dopuszczalnych dowodów w postępowaniu administracyjnym. Zauważyć należy, że kwestia ta określona została na poziomie ustawowym. Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W kodeksie tym unormowana została m.in. problematyka dowodów. Zgodnie z art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem takim mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Paragraf 2 tego przepisu stanowi ponadto, że 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. Przyjąć należy, że uregulowanie danej kwestii na poziomie ustawowym wyklucza możliwość jej normowania w aktach znajdujących się niżej w hierarchii źródeł prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA z 1993 r. Nr 2, poz. 44). Trzeba bowiem 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. W takim kontekście praktykę powtarzania lub modyfikowania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalną. Argumentację tę potwierdzają również normy wyrażone w § 136 i § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), które wprost stanowią, że niedopuszczalne jest powtarzanie lub modyfikowanie w treści aktów prawa miejscowego przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń.

Ponadto wskazać trzeba, że kwestionowany przepis także przyjęty został z naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy, wyznaczającym kompetencję do podjęcia przedmiotowej uchwały. Zgodnie z tym przepisem rada gminy określić może wyłącznie wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. W pojęciach tych nie mieści się problematyka dowodów, które będą dopuszczalne przy ustalaniu szczegółowych kwestii związanych ze zwrotem takiego zasiłku. W związku z powyższym stwierdzenie nieważności wskazanego w sentencji fragmentu omawianego przepisu uznać należy za w pełni uzasadnione.

Zauważyć trzeba, że zapewnienie hierarchicznej zgodności norm stanowi jeden z fundamentów funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (zob. L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2009, s. 62; B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 182). Oznacza to, że każda norma stanowiona przez organy władzy publicznej nie może pozostawać w sprzeczności z innymi normami stojącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa. Organy jednostek samorządu terytorialnego są zatem upoważnione do stanowienia tylko takich aktów prawa miejscowego, które pozostają w zgodzie z pozostałymi rodzajami aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ustanowienie przez radę gminy normy sprzecznej z przepisami stojącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa uznać więc należy za przekroczenie kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego. Tego typu działanie powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały lub jej części. Stwierdzenie nieważności wskazanych w sentencji regulacji uznać trzeba zatem za uzasadnione.

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