



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 czerwca 2015 r.

Poz. 2595

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 4/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia NSA – Henryk Ożóg (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 13 kwietnia 2015 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Gminy Marciszów

z dnia 30 października 2015 r., nr LIV/270/2014

w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w formie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie pod warunkiem zwrotu części lub całości w ramach zadań własnych gminy

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, iż zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Marciszów na rzecz skarżącego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Rada Gminy Marciszów, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.); dalej ustawa o samorządzie gminnym, oraz art. 17 ust. 2 pkt 2 i art. 43 ust. 10, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.); dalej ustawa o pomocy społecznej, podjęła w dniu 30 października 2014 r. uchwałę nr LIV/270/2014 w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w formie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie pod warunkiem zwrotu części lub całości w ramach zadań własnych gminy (dalej: zaskarżona uchwała).

Wojewoda Dolnośląski pismem z dnia 10 grudnia 2014 r., nr NK-N.4131.76.5.2014.MW – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – wniósł o stwierdzenie nieważności wymienionej wyżej uchwały i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W ocenie Wojewody zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 7 Konstytucji RP poprzez nieokreślenie wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, a także poprzez wykroczenie poza określone przez przepis powołanej ustawy granice kompetencji uchwałodawczej oraz w związku z art. 102, art. 106 ust. 1, ust. 4 i ust. 5, art. 110 ust. 1 tej ustawy, a także art. 63 § 2 i art. 75 § 1 kpa oraz art. 359 § 1 Kodeksu Cywilnego.

Zgodnie z § 4 uchwały wysokość zasiłku celowego nie może przekraczać dziesięciokrotności kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w dniu złożenia wniosku. Powyższa regulacja określa zatem wyłącznie dopuszczalną maksymalną wysokość zasiłku celowego. Rada Gminy, 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 związku 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; dalej rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej), 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. sygn. 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 względzie powyższe, zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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

1. W myśl § 2 uchwały, zasiłek celowy może zostać przyznany w szczególności na:

- 1) podjęcie działalności gospodarczej,
- 2) pokrycie kosztów przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania,
- 3) pokrycie kosztów związanych z dzierżawą lub najmem przedmiotów, urządzeń lub maszyn niezbędnych do wykonywania zawodu,
- 4) pokrycie innych kosztów umożliwiających podjęcie działalności gospodarczej lub rozpoczęcie działalności zawodowej.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy 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 zajęcie 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. Z art. 43 ust. 10 ustawy wynika zatem, że organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do określenia, na co może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie.

2. Z § 3 ust. 1 uchwały wynika, że zasiłek celowy udzielany jest na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego, gdy tymczasem ten etap postępowania w sprawie przyznania zasiłku celowego został uregulowany przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 102 ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z tej pomocy 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 Gminy Marciszów dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowej, przewidując wyłącznie możliwość przyznania zasiłku celowego na wniosek.

Z uwagi na analogiczną zmianę ustawowego trybu przyznawania zasiłku należy również zakwestionować legalność § 3 ust. 2 uchwały, w którym przewidziano, że osoba lub rodzina ubiegająca się o przyznanie zasiłku celowego składa w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej wniosek, w którym wskazuje przyczyny ubiegania się o zasiłek i planowane przeznaczenie otrzymanej pomocy.

3. W § 3 ust. 3 uchwały określono, co należy dołączyć do wniosku o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie. Natomiast w § 5 uchwały zobowiązano świadczeniobiorcę do udokumentowania sposobu wykorzystania zasiłku celowego za pomocą faktur VAT lub rachunków, dokumentów albo innych dowodów przedłożonych w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej.

W ocenie organu nadzoru analizowane przepisy uchwały nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację upoważnienia wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy. W myśl art. 14 ustawy o pomocy społecznej, w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy kpa, 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 kpa, 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 kpa. 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 Gminy prawa do wprowadzania dodatkowych wymagań względem wniosku o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie. Zmiana decyzji lub jej uchylenie na niekorzyść strony w przypadku zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony, pobrania nienależnego świadczenia, a także wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 11, art. 12 i art. 107 ust. 5 ustawy, dopuszczalna na mocy art. 106 ust. 5 ustawy, następuje również w toku postępowania administracyjnego. W konsekwencji kontrola sposobu wykorzystania zasiłku celowego będzie następowała przy zastosowaniu art. 75 § 1 Kpa, którym wskazuje, że 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. W świetle powyższego należy stwierdzić brak kompetencji po stronie Rady Gminy do wprowadzenia własnej regulacji, dotyczącej kwestii udowodnienia, w jaki sposób wykorzystany został przyznany zasiłek celowy.

4. W § 3 ust. 4 uchwały stwierdza się, że przyznanie zasiłku celowego poprzedza wywiad środowiskowy. Zgodnie z § 3 ust. 5 uchwały przyznanie zasiłku celowego następuje w drodze decyzji administracyjnej. Obydwa uregulowania stanowią zbędne powtórzenie norm ustawowych, a konkretnie art. 106 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy. Bezwzględny charakter tych przepisów względem analizowanej formy pomocy społecznej wyklucza możliwość uznania § 3 ust. 4 i ust. 5 uchwały za realizację dyspozycji do określenia trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

5. Mocą § 9 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej kontroluje wykorzystanie zasiłku. 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 uchylenia decyzji przyznającej zasiłek (na podstawie art. 106

ust. 5 ustawy) wynikają wprost z ustawy. To w oparciu o art. 110 ust. 1 ustawy zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej.

6. Zgodnie z § 9 ust. 2 uchwały zasiłek celowy podlega natychmiastowemu zwrotowi w całości lub w części w razie wykorzystania go niezgodnie z przeznaczeniem: zwrot następuje z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia przyznania zasiłku. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 359 § 1 Kodeksu cywilnego odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy wynika to z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu, a ustawa o pomocy społecznej nie upoważnia organu stanowiącego gminy do wprowadzania, w ramach przedmiotowej uchwały, regulacji dotyczących możliwości naliczania odsetek od zwracanych wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, należy stwierdzić, iż wskazany przepis we fragmencie „zwrot następuje z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia przyznania zasiłku” został wydany z naruszeniem przepisu kompetencyjnego oraz wskazanej normy Kodeksu cywilnego. Zgodnie z ustawą „kwoty podlegającej zwrotowi [...] nie można [...] powiększać o dodatkowe opłaty, w tym odsetki ustawowe” (I. Sierpowska, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, ABC 2009).

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy uznała skargę za zasadną i wniosła o jej uwzględnienie. Natomiast w odpowiedzi, na pismo Sądu z dnia 21 stycznia 2015 r., Rada Gminy pismem z dnia 2 lutego 2015 r., a Wojewoda pismem z dnia 11 lutego 2015 r. wyraziły zgodę na rozpoznanie sprawy w trybie tryb uproszczonym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

W świetle przepisów art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sądy administracyjne powołane zostały do kontroli m. in. aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Stosownie zaś do art. 119 pkt 2 tej ustawy sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 cytowanej ustawy stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawa lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Po upływie tego terminu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1).

Przepisy te określają sposób wykonywania nadzoru i skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Z przepisu tego wynika, że każda uchwała rady gminy dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania.

W zaskarżonej uchwale Rada Gminy określiła wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz określiła zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w formie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie pod warunkiem zwrotu części lub całości w ramach zadań własnych gminy.

Uchwała ta została podjęta na podstawie przepisów art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oraz na podstawie art. 96 ust. 4 tej ustawy, w myśl którego rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych gminy. Z ust. 2 tego przepisu wynika zaś, że wydatki m. in. na zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w całości lub w części, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.

Trafnie zauważa Wojewoda, że niewykonanie normy kompetencyjnej lub przekroczenie tej normy przez Radę Gminy, podejmującą zaskarżoną uchwałę, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności tej uchwały.

Rada Gminy nie wypełniła kompetencji ustawowej, określonej w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, podejmując § 4 zaskarżonej uchwały.

Rada Gminy w przepisie tym postanowiła, że wysokość zasiłku celowego nie może przekraczać dziesięciokrotności kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w dniu złożenia wniosku.

Określenie wysokości zasiłku celowego należy rozumieć jako określenie kwoty tego zasiłku. Zgodzić się przy tym należy ze stanowiskiem Wojewody, iż na taki kierunek wykładni użytego we wskazanym przepisie pojęcia „wysokość” wskazuje sposób jego użycia w innych przepisach ustawy o pomocy społecznej, 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 bowiem do kwoty pieniężnej wskazanej wprost lub możliwej do ustalenia poprzez zastosowanie działań arytmetycznych w odniesieniu do pewnych danych liczbowych.

Rada gminy podejmując uchwałę w sprawie określenia wysokości zasiłku celowego powinna określić konkretną, a nie maksymalną wysokość zasiłku. Wysokość ta powinna zostać ustalona w sposób precyzyjny.

Słuszne jest zatem stanowisko organu nadzoru, że Rada Gminy w § 4 zaskarżonej uchwały określiła wyłącznie maksymalną wysokość zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, czym naruszyła powołany wyżej art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, upoważniający Radę wyłącznie do określenia wysokości omawianego zasiłku.

Tym samym Rada Gminy w § 4 zaskarżonej uchwały istotnie naruszyła prawo, a to skutkuje stwierdzeniem nieważności tego przepisu uchwały.

Uchwała powinna bowiem zawierać wszystkie elementy wskazane w treści normy kompetencyjnej, aby wypełniała delegację ustawową. Wynika to z treści § 119 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia sprawie Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

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.

Natomiast podejmując przepisy § 2, § 3 ust. 3 i § 5, § 9 ust. 1 i ust. 2 we wskazanym wyżej fragmencie „zwrot następuje z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia przyznania zasiłku” zaskarżonej uchwały Rada Gminy przekroczyła normy kompetencyjne upoważniające do ich ustanowienia.

W przepisie § 2 zaskarżonej uchwały, Rada postanowiła bowiem, że zasiłek celowy może zostać przyznany w szczególności na:

- 1) podjęcie działalności gospodarczej,
- 2) pokrycie kosztów przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania,
- 3) pokrycie kosztów związanych z dzierżawą lub najmem przedmiotów, urządzeń lub maszyn niezbędnych do wykonywania zawodu,
- 4) pokrycie innych kosztów umożliwiających podjęcie działalności gospodarczej lub rozpoczęcie działalności zawodowej.

Rada Gminy nie posiada kompetencji do określenia w § 2 zaskarżonej uchwały przeznaczenia zasiłku celowego. Wymienienie w tym przepisie rodzaju działalności, czy rodzajów kosztów na które może zostać przyznany zasiłek nie może być uznane za określenie warunku ani trybu przyznania zasiłku, o którym mowa w art. 43 ust. 10 ustawy. Zgodzić się należy z twierdzeniem Wojewody, że warunek, rozumiany jako czynnik, od którego uzależnione jest istnienie lub zającie 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.

Przytoczony wyżej przepis art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej nie upoważnia więc rady gminy do podjęcia uchwały określającej cele jakim ma służyć przyznanie zasiłku celowego, co oznacza, iż § 2 zaskarżonej uchwały został podjęty bez podstawy prawnej, a zatem należało stwierdzić nieważność tego przepisu.

Z kolei w § 3 ust. 3 uchwały określono dokumenty, które należy dołączyć do wniosku o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, tj. 1) oświadczenie o stanie majątkowym, 2) szczegółowy plan usamodzielnienia.

nienia ekonomicznego, w tym plan niezbędnych kosztów, 3) oświadczenie, że wnioskodawca nie korzysta i nie korzystał z pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w jakiejkolwiek innej formie oraz z innego źródła. Natomiast w § 5 tego aktu zobowiązano świadczeniobiorcę do udokumentowania sposobu wykorzystania zasiłku celowego za pomocą faktur VAT lub rachunków, dokumentów albo innych dowodów przedłożonych w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej.

Zasadne jest więc twierdzenie Wojewody, że analizowane przepisy uchwały § 3 ust. 3 i § 5 są niezgodne z upoważnieniem wynikającym z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

W myśl art. 14 tej ustawy, w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy kpa, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, tym samym wobec wniosków o przyznanie zasiłku zastosowanie będzie miał art. 63 § 2 kpa, 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.

Słusznie przy tym wskazuje Wojewoda, że uchwała podjęta na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy nie może być uznana za przepis szczególny w rozumieniu art. 63 § 2 kpa. Pod tym pojęciem należy rozumieć przepisy prawa powszechnie obowiązującego, zaś akt prawa miejscowego ma taki charakter wyłącznie na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Rada Gminy nie była zatem upoważniona do wprowadzania w § 3 ust. 3 uchwały dodatkowych wymagań dotyczących wniosku o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie.

Przepis § 3 ust. 3 zaskarżonej uchwały został zatem podjęty bez upoważnienia ustawowego, co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

Rada Gminy nie posiada także kompetencji do wprowadzenia w § 5, regulacji dotyczącej kwestii udowodnienia, w jaki sposób wykorzystany został przyznany zasiłek celowy. Jak już wyżej wskazano, w sprawach nieuregulowanych w ustawie o pomocy społecznej (art. 14 tej ustawy), do omawianego zasiłku mają zastosowanie przepisy kpa, a więc do sposobu kontroli wykorzystania zasiłku znajdzie zastosowanie art. 75 § 1 kpa, który stanowi, że 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.

Przepis § 5 zaskarżonej uchwały został zatem również podjęty bez upoważnienia ustawowego, co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że przepis art. 43 ust. 10 ustawy nie upoważnia rady gminy do podjęcia uchwały określającej dodatkowe dokumenty, które powinien zawierać wniosek o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie ani też określającej kwestie dotyczące udowodnienia w jaki sposób został wykorzystany przyznany zasiłek.

W § 9 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rada Gminy postanowiła, że Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej kontroluje wykorzystanie zasiłku.

W myśl art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej decyzję administracyjną zmienia się lub uchyla na niekorzyść strony bez jej zgody w przypadku zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony, pobrania nienależnego świadczenia, a także można zmienić lub uchylić decyzję, jeżeli wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 11, 12 i 107 ust. 5. Zmiana decyzji administracyjnej na korzyść strony nie wymaga jej zgody.

Zgodnie zaś z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej.

Jednym z zadań pomocy społecznej, określonych w art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, jest przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie m. in. zasiłków oraz pożyczek i pomocy w naturze.

Kontrola wykorzystania zasiłku celowego, o jakiej mowa w § 9 ust. 1 zaskarżonej uchwały, jest zatem jednym z zadań pomocy społecznej realizowanym przez ośrodek pomocy społecznej poprzez przeprowadzenie postępowania administracyjnego uregulowanego w art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Uprawnienia Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej do przeprowadzania postępowania, określonego w art. 106 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zmierzającego do zmiany czy też uchylecia decyzji przyznającej zasiłek, a więc kontroli wykorzystania tego zasiłku, wynikają zatem wprost z przepisu prawa, tj. art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Uregulowania zawarte w § 9 ust. 1 zaskarżonej uchwały nie mieszczą się zatem w zakresie upoważnienia wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, co skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

Natomiast w § 9 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że zasiłek celowy podlega natychmiastowemu zwrotowi w całości lub w części w razie wykorzystania go niezgodnie z przeznaczeniem: zwrot następuje z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia przyznania zasiłku.

Zgodnie zaś z art. 359 § 1 Kodeksu cywilnego odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy wynika to z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu.

Ustawa o pomocy społecznej nie upoważnia organu stanowiącego gminy do wprowadzania, w ramach przedmiotowej uchwały, regulacji dotyczących możliwości naliczania odsetek od zwracanych wydatków za świadczenia z pomocy społecznej.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż wskazany przepis we fragmencie „zwrot następuje z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia przyznania zasiłku” został wydany z naruszeniem przepisu art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 359 § 1 KC, co skutkuje stwierdzeniem jego nieważności.

Z powyższych względów Sąd stwierdził nieważność przytoczonych wyżej istotnych przepisów uchwały.

Wojewoda zauważył także dodatkowe uchybienia popełnione przez Radę Gminy polegające na tym, że przepis § 3 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały modyfikuje art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

W myśl bowiem § 3 ust. 1 uchwały zasiłek celowy udzielany jest na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Natomiast w ust. 2 tego przepisu uchwały przewidziano, że osoba lub rodzina ubiegająca się o przyznanie zasiłku celowego składa w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej wniosek, w którym wskazuje przyczyny ubiegania się o zasiłek i planowane przeznaczenie otrzymanej pomocy.

Stosownie zaś do art. 102 ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z tej pomocy są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (ust. 1). Natomiast w myśl ust. 2 tego przepisu pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.

Rada Gminy zmodyfikowała zatem przepis art. 102 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, przewidując wyłączenie możliwości przyznania zasiłku celowego na wniosek.

Rada gminy podejmując uchwałę nie może modyfikować ani zmieniać przepisów ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności § 3 ust. 1 i ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Jednakże te dodatkowe uchybienia mają już drugorzędne znaczenie, wzięwszy pod uwagę, iż samo rozwiązanie prawne zawarte w § 4 uchwały, dotyczącym wysokości omawianego zasiłku, niweczy cel tego aktu prawnego, skoro nie określa wysokości zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie.

Wojewoda wskazał również, że § 3 ust. 4 uchwały stanowiący, że przyznanie zasiłku celowego poprzedza wywiad środowiskowy oraz przepis § 3 ust. 5 tej uchwały, w myśl którego przyznanie zasiłku celowego następuje w drodze decyzji administracyjnej, stanowią zbędne powtórzenie norm ustawowych, tj. art. 106 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, co skutkuje stwierdzeniem nieważności tych przepisów uchwały.

Organ nadzoru powołał się w tym względzie na stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10, w którym wskazano że zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Zasady techniki prawodawczej – w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Dodał przy tym, że podobne stanowisko wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 204/08, gdzie wskazano, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń, a naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy.

W ocenie Sądu ostrożnie należy podchodzić do powyższej kwestii powtórzenia w uchwale rozwiązań ustawowych wzięwszy pod uwagę, że w nauce wyraża się pogląd, że „zasady techniki prawodawczej są w istocie zbiorem dyrektyw skierowanych do prawodawców, określających przesłanki prawidłowego tworzenia aktów normatywnych. Pomijając wątpliwą konstytucyjność rozciągnięcia tej regulacji (z uwagi na podstawę prawną upoważnienia do wydania rozporządzenia) na akty prawa miejscowego, należy w pełni podzielić stanowisko, że wskazane przepisy (zasady techniki prawodawczej – uwaga Sądu) takim wzorcem nie są i tylko wyjątkowo, posiłkowo mogą być przydatne do oceny legalności zaskarżonego aktu prawa miejscowego. Może to mieć miejsce zwłaszcza wtedy, kiedy gdy zakres powtórzeń przepisów ustaw, w tym definicji ustawowych, będzie rozległy albo kiedy postanowienia aktu prawa miejscowego będą powodowały zmianę postanowień ustaw” (Małgorzata Stahl „Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego”, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 3/2013, s. 67).

Powtórzenia norm ustawowych zawarte w przepisach § 3 ust. 4 i ust. 5 zaskarżonej uchwały nie miały takiego charakteru.

Nie ma to także większego znaczenia, gdyż należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Jeśli bowiem uwzględni się, że uchwała powinna realizować w pełni założenia ustawowej normy kompetencyjnej, to w sytuacji, gdy została ona skasowana w istotnej części (wysokość zasiłku) to nie może utrzymać się w obrocie prawnym w pozostałej części, gdyż nie opowiada również tym założeniom.

W tej sytuacji Sąd, na podstawie art. 147 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Sąd jednocześnie stwierdza w pkt II sentencji, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana (art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Orzeczenie o kosztach zostało oparte na podstawie art. 200 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.