



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 sierpnia 2015 r.

Poz. 3358

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.119.12.2015.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 31 lipca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 2 oraz § 5 ust. 1 i 3 uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach Nr **XII/61/15** z dnia 25 czerwca 2015 roku *w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków, trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.*

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Siechnicach na sesji w dniu 25 czerwca 2015 r. podjęła uchwałę Nr **XII/61/15** *w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków, trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie*, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Siechnic z dnia 29 maja 2015 r. nr WOP.0711.18.2015.IP i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 2 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7, art. 8, art. 43 ust. 10 oraz 96 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.) poprzez wykrócenie 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;
- 2) § 5 ust. 1 i 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 14 ustawy o pomocy społecznej i art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) poprzez wykrócenie poza określone przez przepis ustawy granice kompetencji uchwałodawczej.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazano także art. 17 ust. 2 pkt 2, art. 43 ust. 10 i art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Organ Nadzoru wskazuje, że podstawą prawną przedmiotowej uchwały jest 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. 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 § 2 uchwały Rada Miejska w Siechnicach postanowiła, że *zasiłek celowy może zostać przyznany rodzinie lub osobie spełniającym kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 poz. 163 ze zm.), zwanymi dalej "osobami zainteresowanymi"*.

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. 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.

Natomiast w § 5 ust. 1 uchwały zobowiązano osobę zainteresowaną, której przyznano zasiłek do udokumentowania sposobu wykorzystania zasiłku celowego za pomocą faktur, rachunków i innych dokumentów. Z kolei w ust. 3 tego paragrafu uchwały przyjęto, że zasiłek podlega zwrotowi w zakresie,

w jakim jego wydatkowanie nie zostało udokumentowane przez osobę zainteresowaną zgodnie z ust. 1 uchwały.

W ocenie Organu Nadzoru analizowane przepisy uchwały nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację upoważnienia wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. W myśl art. 14 ustawy o pomocy społecznej, w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 267), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

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, 12 i 107 ust. 5 ustawy, dopuszczalna na mocy art. 106 ust. 5 ustawy, następuje w toku postępowania administracyjnego. W konsekwencji kontrola sposobu wykorzystania zasiłku celowego będzie następowała przy zastosowaniu art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który 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 Miejskiej w Siechnicach do wprowadzenia własnej regulacji, dotyczącej kwestii udowodnienia, w jaki sposób wykorzystany został przyznany zasiłek celowy.

Powyższe stanowisko zostało również potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 kwietnia 2015 r.: *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* (sygn. akt IV SA/Wr 4/15).

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.

Wicewojewoda Dolnośląski:

J. Bronowicka