



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 września 2015 r.

Poz. 3602

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.130.9.2015.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 31 sierpnia 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIII/143/2015 Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie z dnia 10 sierpnia 2015 r. w sprawie wysokości oraz szczególnych warunków, trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 17 ust. 2 pkt 2, art. 43 ust. 10 i art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 10 sierpnia 2015 r. uchwałę w sprawie wysokości oraz szczególnych warunków, trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 17 sierpnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, a ponadto jej:

– § 5 ust. 1 i 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267);

– § 6 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

I. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Szklarskiej Porębie nie zrealizowała w sposób prawidłowy kompetencji prawodawczej zawartej w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Przepis ten stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

1. Tymczasem uchwała nie określa wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, wskazując jedynie – w § 4 – że: „Wysokość zasiłku ustala się do wysokości dziesięciokrotności kryterium dochodowego osoby samotne gospodarującej, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej”.

Regulacja taka nie może zostać uznana za określenie wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Organ stanowiący gminy był bowiem zobowiązany do określenia konkretnej,

a nie maksymalnej wysokości zasiłku. Wysokość ta powinna zostać ustalona precyzyjnie, a nie – jak to uczyniono w uchwale – w formie kwoty maksymalnej.

Norma kompetencyjna wyrażona w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej wyznacza radzie gminy zakres spraw podlegających obligatoryjnemu unormowaniu w akcie prawa miejscowego. Z jej treści wynika, że przepisy uchwały dotyczące zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie muszą odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, a Rada powinna zawrzeć w uchwale wszystkie elementy wymienione w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Oznacza to także konieczność zagwarantowania tego, by każdy zainteresowany, w oparciu o uchwałę, mógł ustalić wysokości przyznawanej przez gminę pomocy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (porównaj: wyrok WSA z dnia 23 lutego 2005 r., IV SA/Wr 27/05, LEX nr 886955, wyrok WSA z dnia 14 lutego 2006 r., IV SA/Wr 600/04, LEX nr 219825 oraz wyrok WSA z dnia 3 marca 2014 r., IV SA/Wr 412/13, CBOSA).

Przedmiotowa uchwała powinna zatem w sposób precyzyjny określać wysokość zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Skoro nie realizuje tego wymogu ustawowego, należy stwierdzić, że naruszony został przepis kompetencyjny. Jeżeli bowiem organ stanowiący nie realizuje w pełni obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, to w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Pominięcie przez radę któregoś z wymienionych w upoważnieniu ustawowym elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji tego upoważnienia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693).

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta tyczy się stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z nakazu zawartego w art. 94 Konstytucji RP, aby akty prawa miejscowego stanowić na podstawie i w granicach upoważnienia. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

2. Drugim uchybieniem uchwały, które należy kwalifikować, jako istotnie naruszające prawo i powodujące nieważność uchwały, jest brak określenia trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Organ stanowiący gminy ma bowiem obowiązek uregulowania wszystkich elementów wskazanych w przepisie kompetencyjnym, a zatem nie tylko wysokości zasiłku, ale także szczegółowych warunków przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie i trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Brak określenia elementów proceduralnych w przedmiocie przyznania i zwrotu zasiłku stanowi istotne naruszenie prawa, co należy uzasadniać w ten sam sposób, jak to zostało uczynione w punkcie I.1. niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

II. Poza tym, należy zwrócić uwagę na dalsze istotne naruszenia prawa dokonane podjęciem uchwały.

1. W myśl § 5 ust. 1 uchwały osoba zainteresowana, której przyznano zasiłek, jest zobowiązana udokumentować sposób jego wykorzystania, wykazując faktury, rachunki i inne dokumenty.

W § 5 ust. 3 uchwały wskazano zaś, że zasiłek podlega zwrotowi w zakresie, w jakim jego wydatkowanie nie zostało udokumentowane przez osobę zainteresowaną, zgodnie z ust. 1.

Zgodnie art. 106 ust. 1 ustawy przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Zatem wprowadzoną regulację należy ocenić również w świetle przepisów postępowania administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego wskazuje w art. 75, że katalog środków dowodowych jest otwarty. Tym samym ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jest z tym przepisem sprzeczne (porównaj: wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1992 r., III SA 1838/91, LEX nr 10275). Tymczasem kwestionowany przepis uchwały w istocie uzależnia możliwość wykazania sposobu wykorzystania zasiłku od przedstawienia dokumentu wskazującego określony stan rzeczy, podczas gdy procedura administracyjna przewiduje szerszy zakres środków dowodowych. O skorzystaniu z nich będzie decydował kierownik ośrodka pomocy społecznej (przy uwzględnieniu wskazanego wyżej uprawnienia z art. 107 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej) w toku prowadzonego przez siebie postępowania. W omawianym przypadku dowodem mogą być w szczególności dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

Przyjęte stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wskazano, że „ustalenie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów, jest sprzeczne z art. 75 k.p.a.” (wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 1992 r., III SA 1838/91, LEX nr 10275). Oznacza to, że nie można wymagać udokumentowania sposobu wykorzystania zasiłku i wprowadzenia sankcji zwrotu zasiłku za brak udokumentowania, w sposób w jaki uczyniono to w uchwale.

2. W § 6 uchwały postanowiono, że wydatki ze środków przeznaczonych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Szklarskiej Porębie na pomoc w formie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie podlegają zwrotowi, zgodnie z odrębną uchwałą Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie.

W ten sposób odwołano się do kompetencji, jaką organ stanowiący gminy posiada na mocy art. 96 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Umocowanie ustawowe zawarte w tych przepisach pozwala jednak na określenie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, w tym między innymi zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie, ale wyłącznie przyznanych pod warunkiem zwrotu. Zwrotowi podlegają zaś te zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, które zostały przyznane osobom, których dochód przekracza kwotę ustawowo określonego kryterium dochodowego. Tymczasem w § 2 uchwały wyłączono możliwość przyznania zasiłku takim osobom. Tym samym w gminie Szklarska Poręba nie mogą być przyznane zasiłki, które podlegałyby regulacji § 6 uchwały. Oznacza to, że § 6 uchwały jest przepisem pustym i wprowadzającym w błąd, a tym samym naruszającym zasadę określoności prawa wypływającą z art. 2 Konstytucji RP.

„Eliminacja tego rodzaju «pustych» przepisów z systemu prawnego jest niewątpliwie pożądana z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji [...] zaistnienie w systemie prawnym przepisów, które nie tylko nie zawierają żadnej treści normatywnej, lecz także mogą budzić u adresatów wątpliwości co do znaczenia innych przepisów, jest niezgodne z postulatem niesprzeczności systemu prawa, a tym samym z zasadą poprawnej legislacji, a także zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa” (wyrok TK z dnia 14 lipca 2010 r., Kp 9/09, LEX 585545). Przepis, o którym wiadomo, że ze względu na niekoherentność z pozostałymi przepisami uchwały nigdy nie może znaleźć zastosowania musi być oceniany jako istotnie naruszający prawo.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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