



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 listopada 2015 r.

Poz. 5039

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.97.8.2015.JB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/71/2015 Rady Gminy Oława z dnia 30 września 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Oława na sesji w dniu 30 września 2015 r. podjęła uchwałę Nr XIV/71/2015 w sprawie ustalenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 6 października 2015 r.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.)- zwanej dalej także ustawą, w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) poprzez brak określenia trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Ponadto §5 ust. 1 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10, art. 14, art. 106 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) poprzez wprowadzenie regulacji dotyczącej kwestii udowodnienia wykorzystania przyznanego zasiłku, co stanowi przekroczenie udzielonego Radzie upoważnienia.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Takim przepisem jest art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z jego treścią rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Przepis art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej stanowi zatem podstawę prawną przyjęcia przedmiotowej uchwały. Delegacja wyrażona w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających obligatoryjnemu unormowaniu w treści uchwały. Z jej treści oraz użytego sformułowania wynika, że rada gminy w drodze uchwały określa obowiązkowo: wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku

celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Tak skonstruowane upoważnienie do podjęcia aktu prawa miejscowego (zgodnie z art. 94 Konstytucji) umocowuje organ stanowiący gminy do unormowania elementów materialnych będących podstawą przyznania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. 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).

Tymczasem w przedmiotowej uchwale nie uregulowano kwestii trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, mimo że ustawodawca zobowiązał do tego organ stanowiący gminy. Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna cechować się precyzją zapisów i kompleksowością zapisów. Powinna zatem uregulować w sposób precyzyjny i kompletny tryb zwrotu 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 dotyczy 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 Organu Nadzoru 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.

Dodatkowo należy podkreślić, że Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego w podobnej sprawie w wyroku z dnia 2 września 2014 (IV SA/Wr 503/14).

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.

W ocenie Organu Nadzoru analizowany przepis uchwały również nie może zostać uznany 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 (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 Gminy 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).

W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności §5 ust. 1 uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe 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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz