



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 15 kwietnia 2015 r.

Poz. 1812

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.165.5.2015.MW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2, § 2, § 3 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 26 lutego 2015 r. nr **III/22/2015** w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 lutego 2015 r., działając na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 i art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., dalej jako „ustawa”) Rada Miejska w Złotym Stoku podjęła uchwałę nr III/22/2015 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie (dalej jako „uchwała”).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 9 marca 2015 r. pismem Burmistrza z dnia 5 marca 2015 r. (znak: RM.0002.3.1.2015).

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Złotym Stoku zrealizowała dyspozycję zawartą w art. 43 ust. 10 ustawy, zgodnie z którym, rada gminy w drodze uchwały określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) poprzez wykroczenie poza określone przez przepis ustawy granice kompetencji uchwałodawczej Rady Miejskiej oraz w związku z art. 102, art. 106, art. 107 ust. 4-5d ustawy oraz art. 63 § 2 i art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.).

W § 1 ust. 2 uchwały przyjęto, że zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie przyznawany jest na wniosek osoby lub rodziny ubiegającej się o tę formę pomocy. Tymczasem etap wszczęcia postępowania w sprawie przyznania zasiłku celowego został uregulowany przez ustawodawcę. Zgodnie z art. 102 ustawy, świadczenia z pomocy społecznej 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 Miejska w Złotym Stoku dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowej, przewidując wyłącznie możliwość złożenia wniosku przez osobę zainteresowaną. W zakresie przyznawania zasiłku na

ekonomiczne usamodzielnienie organ stanowiący gminy został upoważniony do określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu jego przyznawania i zwrotu. Nie może on jednak wkraczać w swej regulacji w zakres materii regulowany ustawą. Dlatego też za wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego należy uznać ustanowienie przepisów odnoszących się do podmiotów uprawnionych do wszczęcia i sposobu wszczęcia postępowania w zakresie przyznania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie.

W § 2 uchwały przyjęto, że podstawą przyznania zasiłku jest: 1) wniosek z określeniem celu i sposobu wykorzystania zasiłku; 2) oświadczenie o nieskorzystaniu z pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w jakiegokolwiek formie z innych źródeł; 3) wywiad środowiskowy. W ocenie organu nadzoru analizowany przepis uchwały nie może zostać uznany za prawidłową realizację upoważnienia wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy. W myśl art. 14 ustawy, 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 ze zm.), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, tym samym wobec wniosków o przyznanie zasiłku zastosowanie będzie miał art. 63 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, 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 Kodeksu postępowania administracyjnego. 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 Miejskiej prawa do wprowadzania dodatkowych wymagań względem wniosku o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie. Natomiast o możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego rozstrzyga wprost art. 106 ust. 4 ustawy, jednak, zgodnie z art. 107 ust. 4 ustawy, w przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie, sporządza się aktualizację wywiadu. W przypadku osób korzystających ze stałych form pomocy aktualizację sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy, mimo braku zmiany danych. Oznacza to, że nie w każdym przypadku musi zostać przeprowadzony wywiad środowiskowy. Wystarczająca może być jego aktualizacja. Wskazane powtórzenie ustawy, w oderwaniu od kontekstu w jakim przepis o obligatoryjnym wywiadzie środowiskowym znajduje się w ustawie o pomocy społecznej powoduje jej modyfikację, a tym samym prowadzi do istotnego naruszenia art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Analizując kwestionowany przepis trzeba jeszcze zauważyć, że art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje otwarty katalog środków dowodowych. 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). Nie można zatem – bez wyraźnej podstawy zawartej w ustawie – ustalić, że pewne fakty mogą być udowodnione wyłącznie za pomocą ściśle określonych dowodów. Tymczasem przepis § 2 uchwały w istocie limituje zakres środków dowodowych, mających posłużyć wydaniu rozstrzygnięcia w sprawie przyznania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Warto powołać też art. 107 ust. 5b i 5d ustawy o pomocy społecznej, który zawiera katalog dokumentów, na podstawie których ustala się sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby lub rodziny.

W myśl § 3 ust. 1 uchwały, zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie może być przyznany na: 1) podjęcie działalności gospodarczej; 2) zakup maszyn i urządzeń niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej; 3) wyposażenie i doposażenie tworzonego własnego warsztatu pracy w maszyny i narzędzia niezbędne do jego prowadzenia. Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska 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 zajście 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. Ustawodawca nie przyznał natomiast radzie gminy uprawnienia do sprecyzowania celów, jakim ma służyć przyznanie

zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Jest to zatem materia wyłączona spod regulacji uchwały podejmowanej na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

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

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz