



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 kwietnia 2015 r.

Poz. 1837

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.37.15.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 kwietnia 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/15/15 Rady Miejskiej w Jaworzynie Śląskiej z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 marca 2015 r., działając między innymi na podstawie 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.) Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej podjęła uchwałę Nr V/15/15 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 27 marca 2015 r.

Przedmiotową uchwałę Rady Miejska w Jaworzynie Śląskiej zrealizowała dyspozycję zawartą w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy, rada gminy w drodze uchwały określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

W toku przeprowadzonego postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej 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.).

Dodatkowo Organ Nadzoru stwierdził, że:

-§ 1 ust. 3 uchwały istotnie narusza art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

-§ 2 uchwały istotnie narusza art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej a także art. 105 oraz art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 14 ustawy oraz art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz.267),

-§ 4 uchwały istotnie narusza art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej a także art. 102, art. 105 i art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 14 ustawy oraz art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Przechodząc do oceny legalności poszczególnych przepisów uchwały, należy rozpocząć od jej § 5, w którym Rada postanowiła, że „kwota zasiłku celowego wynosi do dziesięciokrotności kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej.”

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja nie może zostać uznana za określenie wysokości zasiłku celowego. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była bowiem do określenia konkretnej, a nie maksymalnej wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Wysokość ta powinna zostać w uchwale ustalona w sposób precyzyjny, tymczasem Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej określiła jedynie jej górną granicę.

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).

Ponadto nigdzie w uchwale nie uregulowano kwestii trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie się, mimo że ustawodawca zobowiązał do tego organ stanowiący gminy. Przedmiotowa uchwała powinna w sposób precyzyjny określać wysokość zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie a także regulować kwestie trybu zwrotu zasiłku. 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 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 tożsamej sprawie w wyroku z dnia 2 września 2014 (IV SA/Wr 503/14).

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenia prawa w przedmiotowej uchwale.

Zgodnie z § 1 ust. 3 uchwały: „Zasiłek celowy przyznaje się w szczególności na: 1) podjęcie działalności gospodarczej, 2) pokrycie kosztów przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, 3) pokrycie kosztów

związanych z dzierżawą lub najmu przedmiotów, urządzeń lub maszyn niezbędnych do wykonywania zawodu, 4) pokrycie innych kosztów umożliwiających rozpoczęcie działalności gospodarczej.”

Organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do określenia na co może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie. Artykuł 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej upoważnia radę gminy jedynie do określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Wskazane w uchwale potencjalne koszty rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej oraz koszty przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania nie mieszczą się w pojęciu warunków ani trybu przyznawania tego zasiłku celowego. Ustawodawca nie przyznał radzie gminy uprawnień 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 pod uwagę, że zgodnie z cytowanym już wyżej art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego muszą być stanowione na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, należy stwierdzić, że § 1 ust. 3 uchwały narusza wskazany przepis konstytucyjny.

Zgodnie zaś z § 4 uchwały: „Zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie przyznawany jest na podstawie wywiadu środowiskowego wraz z załączoną dokumentacją potwierdzającą sytuację osobistą, rodzinną dochodową i majątkową oraz wniosku, który winien zawierać (...)”.

W § 4 uchwały, organ stanowiący gminy w sposób arbitralny postanowił, że zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie będzie udzielany jedynie na podstawie wniosku. Tymczasem w art. 102 ustawy postanowiono, że 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, że Rada, przesądzając o konieczności złożenia wniosku celem przyznania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, nie tylko dokonała powtórzenia ustawowego ale także nieuprawnionej modyfikacji regulacji ustawowej. Ustawodawca przewiduje możliwość przyznania takiego zasiłku również z urzędu, czego Rada w kwestionowanym zapisem nie przewidziała. Rada Miejska niewątpliwie zawężyła krąg osób, którym, zgodnie z intencją ustawodawcy, może zostać przyznany zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie, czyli zmodyfikowała przepis ustawowy.

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne modyfikacje regulacji ustawowych (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

W tym samym paragrafie Rada ustaliła, że zasiłek przyznaje się na podstawie wywiadu środowiskowego. Organ nadzoru zwraca uwagę, że o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już prawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego. Oznacza to, że unormowanie § 4 we fragmencie „na podstawie rodzinnego wywiadu środowiskowego” wykracza poza ramy normy kompetencyjnej zawartej w art. 43 ust. 10 ustawy oraz stanowi nieuprawnione powtórzenie zapisów ustawowych. Z kolei zgodnie z § 135, § 136 i § 137 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, a jednocześnie nie powtarza się ani nie zamieszcza przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.

Zgodnie z § 2 uchwały: „osoby ubiegające się o zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie powinny udokumentować swoje kwalifikację i przygotowanie do prowadzenia danego typu działalności (...) oraz opinię o szansach powodzenia przedsięwzięcia konsultanta ds. bezrobocia z właściwego urzędu pracy”.

Ponadto w § 4 pkt 4 uchwały Rada ustaliła, że wniosek powinien zawierać zaświadczenie z właściwego urzędu pracy o niekorzystaniu z pożyczki na uruchomienie działalności gospodarczej.

Podejmując regulację § 2 i § 4 pkt 4 uchwały Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej nałożyła na osoby starające się o uzyskanie zasiłku obowiązek przedstawienia określonych dokumentów (w tym opinię i zaświadczenie z właściwego urzędu pracy), jest to warunek przyznania zasiłku.

W związku z powyższym uregulowaniem uchwały należy przywołać art. 14 ustawy, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a także art. 106 ust. 1 ustawy, który stanowi, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. W myśl natomiast art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego, 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 (§ 1). Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio (§ 2). W wyroku z dnia 22 maja 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 83/13) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że „(...) uregulowanie bez wyraźnej podstawy ustawowej, że pewne fakty mogą być udowodnione jedynie za pomocą ściśle określonych dowodów pozostaje w sprzeczności z art. 75 k.p.a. Natomiast gdy takie ograniczenia są ustanawiane w drodze aktów niższego rzędu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego dotknięte są wadą nieważności”. Oznacza to, że wymaganie od podmiotu ubiegającego się o zasiłek celowy przedstawiania konkretnych dokumentów stanowi istotne naruszenie art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego z uwagi na ograniczenie ustalonego w tym przepisie zakresu środków dowodowych.

Ponadto zgodnie z art. 105 ustawy o pomocy społecznej: 1. Sądy, organy i jednostki organizacyjne są obowiązane niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, udostępnić lub udzielić na wniosek pracownika socjalnego odpowiednich informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej. 2. Udostępnienie informacji gromadzonych przez publiczne służby zatrudnienia, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej odbywa się na zasadach określonych w art. 4 ust. 6 i art. 33 ust. 6-9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149). W cytowanym przepisie sam ustawodawca uregulował kwestie pozyskiwania informacji koniecznych do przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. To pracownik socjalny ma obowiązek zwrócenia się o nie do właściwych instytucji. Niedopuszczalne jest więc nałożenie na osobę wnioskującą wymogu udokumentowania tych okoliczności we własnym zakresie. Stanowiąc powyższą regulację Rada Miejska w Jaworzynie Śląskiej zmodyfikowała przepis ustawowy.

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia 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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz