

BRM. 09.11.30.2013



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.148.14.2013.KT3

01.10.13
ScS
RM
URZĄD GMINY I MIASTA W WĘGLIŃCU
Wrocław, dnia 23 września 2013 r.

wpl. dn. 26. 09. 2013
zał.
nr. rej. 10246 podpis
wydział/stanowisko 01.10.2013

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Węglińca Nr 546/XXVI/13 z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczególnych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

DL BRM + PR

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 Rady Miejskiej Węglińca Nr 546/XXVI/13 z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczególnych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uzasadnienie

W dniu 27 sierpnia 2013 r. Rada Miejska Węglińca podjęła uchwałę Nr 546/XXVI/13 w sprawie określenia wysokości oraz szczególnych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwała ta wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego w dniu 2 września 2013 r. W toku badania legalności aktu organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem z art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska Węglińca nieprawidłowo wypełniła kompetencję przewidzianą 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. Tymczasem w § 6 uchwały Rada postanowiła: 1. Wysokość zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie uzależniona jest od możliwości finansowych Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Węglińcu i przedstawionego przez wnioskodawcę planu działalności. 2. Wysokość zasiłku nie może przekroczyć kwoty równej pięciokrotności najniższego wynagrodzenia obowiązującego w danym roku. W ocenie organu nadzoru, regulacja taka nie może zostać uznana za określenie wysokości zasiłku celowego. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była bowiem do określenia konkretnej, a nie maksymalnej wysokości zasiłku. Wysokość ta powinna zostać w uchwale ustalona precyzyjnie, jednak Rada Miejska Węglińca określiła jedynie jej górną granicę.

Zdaniem organu nadzoru, norma kompetencyjna 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 treści normy kompetencyjnej oraz użytego tam sformułowania, że rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, wynika, że zapisy uchwały dotyczące zasiłku celowego muszą odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, a Rada powinna zawrzeć w uchwale wszystkie elementy wymienione w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Zatem Rada w przedmiotowej uchwale powinna określić w sposób precyzyjny wysokość zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Analiza treści przedmiotowej uchwały pod kątem realizacji wymogów, o których mowa w w/w przepisie ustawy o pomocy społecznej pozwala stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wymogów w nim przewidzianych. W tym miejscu należy przywołać rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 kwietnia 2012 r. NK-N2.4131.318.2012.JB6 dotyczące realizacji kompetencji przewidzianej w art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857 ze zm.), ale znajdujące

zastosowanie również w przedmiotowym wypadku ze względu na podobne skonstruowanie normy kompetencyjnej: „Rada gminy, podejmując uchwałę na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy z 2010 r. o sporcie, zobowiązana jest nie do określenia maksymalnej wysokości stypendium, jakie może zostać przyznane, ale do określenia wysokości tego stypendium. W uchwale należy określić, w jakiej wysokości stypendium może uzyskać dany zawodnik, osiągając określony wynik sportowy, biorąc pod uwagę, jakie znaczenie dla jednostki samorządu terytorialnego ma dany sport oraz osiągnięty wynik sportowy. Wysokość stypendium powinna zostać w uchwale określona precyzyjnie, jak również precyzyjnie ma być określone znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego.”.

Wskazać należy, że organy władzy publicznej zobowiązane są na podstawie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do działania na podstawie i w granicach prawa. Tym samym, nieokreślenie w uchwale wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, gdy taki wymóg ustawodawca nałożył na organ stanowiący w normie kompetencyjnej, powoduje, że przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej poprzez brak pełnej realizacji kompetencji ustawowej. W tym miejscu wskazać należy na § 119 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. W ocenie organu nadzoru każdorazowe niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „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, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Mając na uwadze powyższe, zasadnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje na pozostałe naruszenia prawa występujące w niniejszej uchwale.

W § 3 uchwały postanowiono, że: *Zasilek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie, może być przyznany w szczególności na: 1. podjęcie działalności gospodarczej, 2. wyposażenie bądź doposażenie własnego warsztatu pracy, 3. przyuczenie do zawodu lub przekwalifikowanie organizowane przez inne podmioty niż powiatowy urząd pracy, jeśli jednostka szkoląca zobowiązuje się do przygotowania zawodowego w okresie dłuższym niż 6 miesięcy, a przygotowanie rokuje poprawę sytuacji materialnej.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie ma kompetencji do określenia na co może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie. Art. 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. Wymienienie w uchwale rodzajów działalności czy sprzętu potrzebnego do jej prowadzenia, ani też form szkolenia zawodowego nie mieści się w pojęciu warunków ani trybu przyznawania zasiłku celowego. Ustawodawca nie zobowiązał rady gminy do sprecyzowania celów, jakim ma służyć przyznanie tego zasiłku. Rada nie może zatem rozstrzygać, na jakie cele może być przeznaczony zasiłek celowy, bowiem jest to materia wyłączona spod regulacji uchwały podejmowanej na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

W § 4 ust. 2 uchwały stwierdza się, że: *Zasiłek przyznawany jest na wniosek osoby ubiegającej się o przyznanie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie.*

W związku z powyższym należy wskazać na art. 102 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym: „1. Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. 2. Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu.”. Oznacza to, że Rada, przesądzając o konieczności złożenia wniosku celem przyznania zasiłku, dokonała modyfikacji regulacji ustawowej. W kwestionowanym przepisie pominięto bowiem możliwość złożenia wniosku przez inne osoby niż osoba ubiegająca się o przyznanie zasiłku. Ponadto, ustawodawca przewiduje możliwość przyznania takiego zasiłku również z urzędu, natomiast Rada kwestionowanym zapisem zadecydowała, że może być on przyznany jedynie na wniosek. Powyższy przepis narusza zatem w sposób istotny art. 102 ustawy o pomocy społecznej.

W § 5 uchwały określono elementy, które powinien zawierać wniosek o przyznanie zasiłku: *Wniosek, o którym mowa w § 4 ust. 2 w zależności od przeznaczenia zasiłku, powinien zawierać: 1. kwotę wnioskowanych środków, 2. rodzaj działalności gospodarczej, którą wnioskodawca zamierza podjąć, 3. kalkulację kosztów związanych z podjęciem działalności, źródła ich finansowania, oraz wskazanie kosztów działalności dotyczących w szczególności pozyskania lokalu, uzyskania niezbędnych pozwoleń, ewentualnie odbycie szkoleń, 4. szczegółową specyfikację i harmonogram zakupów, opłat w ramach wnioskowanych środków, 5. przewidywane efekty ekonomiczne prowadzenia działalności gospodarczej, 6. zaświadczenie lekarskie o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy określonej we wniosku, 7. zaświadczenie z powiatowego urzędu pracy, potwierdzające fakt bezrobocia oraz niekorzystania ze środków finansowych na ten sam cel.*

Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi z kolei, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. W związku z tym, w ocenie organu nadzoru zapisy § 5 uchwały nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację kompetencji wynikającej z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Należy przede wszystkim mieć na względzie, że rada gminy dysponuje wyłącznie upoważnieniem do określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania izwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Nie oznacza to jednak uprawnienia do określenia elementów, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie zasiłku celowego. Zważywszy na regulacje zawarte w art. 14 i art. 106 ustawy o pomocy społecznej stwierdzić należy, że w przypadku takich wniosków zastosowanie będzie miał art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten stanowi m. in., że podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (§ 1). Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych (§ 2).

W ocenie organu nadzoru, brak uprawnień po stronie Rady Miejskiej Węglińca do określania w sposób wiążący elementów takiego podania, jak i innych elementów procedury składania podań uregulowanej już w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nie sposób bowiem uznać, aby w ramach kompetencji do określenia trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie możliwe było uzupełnienie przepisów ustawowych o wymagania dotyczące treści samego wniosku (podania) o przyznanie zasiłku i procedury jego załatwiania, w szczególności w sytuacji, gdy ustawodawca wyraźnie odsyła w tym zakresie do regulacji Kodeksu. Rada gminy nie dysponuje uprawnieniem do ograniczania możliwości wystąpienia z wnioskiem o przyznanie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie poprzez wprowadzenie wymogu uwzględnienia we wniosku wskazanych przez Radę elementów. Taki wniosek (podanie) musi zawierać jedynie te elementy, które ustawodawca wymienił w art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ma zatem podstaw do podejmowania szczegółowej regulacji w tym zakresie przez radę gminy. Tak więc z uwagi na to, że Rada Miejska Węglińca nie posiada kompetencji do ustalenia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej elementów składowych wniosku o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej, stwierdzić należy iż § 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wskazany przepis uchwały, w ust. 6 i 7 przewiduje ponadto obowiązek zawarcia we wniosku zaświadczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy określonej we wniosku oraz zaświadczenia z powiatowego urzędu pracy, potwierdzającego fakt bezrobocia oraz niekorzystania ze środków finansowanych na ten sam cel. Godzi się zatem podkreślić, że zgodnie z 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 2 kwietnia 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 24/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że jakiegokolwiek ograniczenie ustalonego w przepisie art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego zakresu środków dowodowych może wynikać tylko z ustawy. Oznacza to, że wymaganie od

podmiotu ubiegającego się o zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie zawarcia we wniosku o jego przyznanie konkretnych dokumentów stanowi istotne naruszenie art. 75 Kodeksu. Przepis ten wskazuje wyraźnie, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Nałożenie przez Radę obowiązku potwierdzenia okoliczności uprawniających do przyznania zasiłku celowego poprzez przedłożenie dokumentów określonych w § 5 ust. 6 i 7 przedmiotowej uchwały jest bez wątpienia ograniczeniem ustalonego w art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego zakresu środków dowodowych.

W § 8 uchwały stanowi się, że: *Osobom i rodzinom, których dochód przekracza kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej, może zostać przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie pod warunkiem zwrotu w części lub całości.*

Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienie uchwały w sposób istotny narusza przepisy ustawy o pomocy społecznej, a w szczególności art. 8 ust. 1 ustawy, w świetle którego świadczenia z pomocy społecznej, w tym zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie przyznaje się osobie lub rodzinie, których dochód nie przekracza kryterium dochodowego określonego w tym przepisie – przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2 – 15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

Zapis art. 8 ust. 1 ustawy stanowi regułę, od której odstępstwem są jedynie wymienione przez ustawodawcę: art. 40 (zasiłek celowy przyznany osobom, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej, zdarzenia losowego), art. 41 (specjalny zasiłek celowy i zasiłek okresowy, zasiłek celowy oraz pomoc rzeczowa pod warunkiem zwrotu), art. 53a, art. 91 ustawy. Zasiłki te, w wyjątkowych przypadkach, mogą otrzymać osoby lub rodziny przekraczające wymienione w ustawie kryteria dochodowe, jednakże podkreślenia wymaga, iż nie dotyczy to instytucji zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie i nie należy do zakresu uregulowań przedmiotowej uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 21 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Ol 90/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 stycznia 2011 r. sygn. akt I SA/Wa 2011/10).

W świetle powyższego oraz z uwagi na delegację art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej podkreślenia wymaga, iż rada gminy nie posiada żadnych kompetencji w zakresie ustalania wyjątków od ogólnej normy art. 8 ust. 1 tej ustawy. Rada Gminy na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy została upoważniona jedynie do określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

W § 9 ust. 1 stwierdza się, że: *Wysokość kwoty podlegającej zwrotowi, oraz warunki i termin spłaty określa się w decyzji o przyznaniu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.*

Tymczasem kwestia ta została już uregulowana w ustawie. Składniki, które powinna zawierać decyzja administracyjna zostały określone w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 107). Z kolei w art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, który jest przepisem szczególnym względem art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego, postanowiono, że wysokość należności, o których mowa w ust. 1 (tj. należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, z tytułu opłat określonych przepisami ustawy oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń), podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. Z dyspozycji wskazanego art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej wynika m.in., że rada gminy może w drodze uchwały ustalić szczegółowe zasady i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie. Tak sformułowany przepis ustawowy oznacza, iż rada gminy może w drodze uchwały ustalić sposób i metody postępowania przy załatwianiu spraw związanych z pomocą z opieki społecznej w formie zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie. Jednocześnie nie pozwala on na przyjmowanie przez radę gminy rozwiązań prawnych tworzących nową regulację w zakresie ustalania elementów, które ma zawierać decyzja administracyjna. Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ samorządu uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (por. J. Borkowski (w:) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2002 r. s. 490), albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa.

W § 10 ust. 4 uchwały wskazuje się, że: *Zasilek na ekonomiczne usamodzielnienie podlega zwrotowi, jeżeli suma środków pozyskanych na pokrycie kosztów związanych z podjęciem wnioskowanej działalności przewyższa te koszty.*

Z powyższego zapisu wynika, że w razie wystąpienia nadwyżki przyznanych środków względem kosztów związanych z podjęciem działalności, zasilek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie podlegać będzie zwrotowi. Nie precyzuje się jednocześnie jaka część tego zasiłku podlegać będzie zwrotowi (np. w wysokości powstałej nadwyżki). Z brzmienia przepisu wynika zatem jednoznacznie, że w razie wystąpienia opisanej sytuacji, zasilek na ekonomiczne usamodzielnienie podlegać będzie zwrotowi w całości.

Zdaniem organu nadzoru, unormowanie takie prowadzi do wewnętrznej sprzeczności postanowień uchwały i narusza w sposób istotny art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 2 Konstytucji RP. Należy bowiem zauważyć, że przyznanie zasiłku prowadzi do nabycia przez jednostkę uprawnienia, w zakresie kwoty odpowiadającej kosztom podjęcia działalności. Uprawnienie to nabywa się po spełnieniu przesłanek przewidzianych w ustawie, w wysokości i na warunkach określonych w niniejszej uchwale. Osoba, która spełnia przewidziane warunki i w związku z tym uzyskuje wspomniane świadczenie nie może być tego uprawnienia pozbawiona w całości, w razie gdy suma środków pozyskanych na pokrycie kosztów związanych z podjęciem wnioskowanej działalności przewyższa te koszty. Zastosowane w badanej uchwale wspomnianego kryterium zwrotu prowadziłoby do nieuzasadnionego ograniczenia uprawnienia jednostki, której przyznano świadczenie, poprzez obowiązek jego zwrotu, z uwagi na częściowe tylko przekroczenie wysokości środków pozyskanych na pokrycie kosztów związanych z podjęciem działalności.

Powyższa regulacja pozostaje zatem w sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony praw słusznie nabytych, która oznacza zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe przysługujące jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Przepis art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej nie daje bowiem podstawy do wprowadzenia tak dalece idącego ograniczenia jak to, które przewidziano w § 10 ust. 4 uchwały.

W § 11 uchwały postanowiono, że: *W szczególnie uzasadnionych przypadkach, zwłaszcza jeśli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w całości lub części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej lub rodziny nadmierne obciążenie lub niweczyłoby skutki udzielonej pomocy, Kierownik Miejsko - Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Węglińcu może odstąpić na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, od żądania takiego zwrotu bądź ustalić nowe warunki spłaty.*

Powyższy przepis stanowi modyfikację normy wyrażonej w art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którą: „W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty.”. W przywołanym przepisie ustawy, w razie wystąpienia przypadków szczególnie uzasadnionych, właściwemu organowi przyznano możliwość: odstąpienia od żądania zwrotu, umorzenia kwoty nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczenia terminu płatności lub rozłożenia jej na raty. W kwestionowanym przepisie uchwały katalog ten ograniczono. Przewidziano wprawdzie okoliczność ustalenia "nowych warunków spłaty", która co do zasady powinna objąć możliwość odroczenia terminu płatności lub rozłożenia jej na raty, jednak zdaniem organu nadzoru zapis ten prowadzi do nieuprawnionej modyfikacji postanowień ustawy, o trudnych do przewidzenia konsekwencjach. Ponadto, we wspomnianym przepisie uchwały całkowicie pominięto możliwość umorzenia kwoty nienależnie pobranych świadczeń. Zapis taki w sposób oczywisty przeczy intencji ustawodawcy, który założył możliwość skorzystania przez właściwy organ z uprawnienia do umorzenia wspomnianej kwoty, w razie wystąpienia szczególnie uzasadnionych okoliczności.

W § 13 uchwały stwierdzono, że: *W sprawach zwrotu wydatków poniesionych na udzielenie świadczenia nieuregulowanych niniejszą uchwałą, mają zastosowanie przepisy określone w ustawie o pomocy społecznej.*

W świetle art. 87 i 94 Konstytucji ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać

przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Zapisu § 13 uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 2012, sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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


Aleksander Marek Skorupa