



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 sierpnia 2013 r.

Poz. 4731



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N.4131.108.32.2013.RJ1

Wrocław, dnia 16 sierpnia 2013 r.

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

#### stwierdzam nieważność

**§ 2, § 3, § 4, § 5, § 9 i § 11** uchwały Rady Gminy Podgórzyn z dnia 15 lipca 2013 r. nr **XXXIII/269/13** w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przyznawane pod warunkiem zwrotu w części lub całości w ramach zadań własnych gminy.

#### Uzasadnienie

Na sesji dnia 15 lipca 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594) oraz art. 41, art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 182), Rada Gminy Podgórzyn podjęła uchwałę nr XXXIII/269/13 w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przyznawane pod warunkiem zwrotu w części lub całości w ramach zadań własnych gminy.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Zastępcy Wójta Gminy Podgórzyn z dnia 16 lipca 2013 r. nr BR.0007.95.2013 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 18 lipca 2013 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 2 i § 3** z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 w związku z art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.),
- **§ 4** z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4, art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej, art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 267) w związku z art. 14 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- **§ 5** z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej,
- **§ 9** z istotnym naruszeniem art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej oraz § 118 w związku z § 143, załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908),
- **§ 11** z istotnym naruszeniem art. 87 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Podjęając przedmiotową uchwałę Rada Gminy Podgórzyn działała na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, zawierającego upoważnienie do określenia w drodze uchwały rady gminy, zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe, będące w zakresie zadań własnych. Zadaniami własnymi są wy-

konywane przez jednostkę samorządu terytorialnego zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Samorząd wykonuje je w imieniu własnym i w interesie lokalnym.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

Rada Gminy w § 2 ust. 1 uchwały zawarła zapis o następującej treści: „*Osobom i rodzinom, których dochód przekracza kwotę kryterium dochodowego określonego w ustawie o pomocy społecznej, zwanej dalej ustawą, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, mogą zostać przyznane świadczenia z pomocy społecznej, pod warunkiem zwrotu części lub całości wydatków poniesionych na ich udzielenie.*” W ust. 2 tego paragrafu wymieniono enumeratywnie, które sytuacje uważa się za „*szczególnie uzasadnione przypadki*” uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej. Natomiast w § 3 uchwały zapis § 2 uchwały został uszczegółowiony postanowieniem, iż: „*Do wydatków, o których mowa w § 2, należą wydatki poniesione na następujące świadczenia:*

- *usługi,*
- *ekonomiczne usamodzielnienie,*
- *zasilek celowy i zasilek okresowy przyznane pod warunkiem zwrotu,*
- *pomoc rzeczową.*”

Należy zauważyć, że na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej radzie gminy przysługuje kompetencja do określenia, w drodze uchwały, zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej takich jak usługi, pomoc rzeczowa, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe, będące w zakresie zadań własnych. Tymczasem zapisem § 2 ust. 1 uchwały (w powiązaniu z § 3 uchwały) Rada określiła podmioty i warunki na jakich następuje przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, osobom i rodzinom, których dochód przekracza kryterium dochodowe. Ponadto w ust. 2 § 2 dookreślono, poprzez wyliczenie odpowiednich sytuacji, znaczenie nieostrego sformułowania użytego w ust. 1 tego paragrafu, mianowicie „*szczególnie uzasadnionych przypadków*”. O tym, jakie konkretnie świadczenia z pomocy społecznej mogą być przyznawane osobom i rodzinom, których dochód przekracza kryterium dochodowe, dowiadujemy się z brzmienia § 3 uchwały, który je szczegółowo wymienia.

Stwierdzić trzeba, że opisane wyżej regulacje uchwały w żadnym stopniu nie pokrywają się z normą kompetencyjną ujętą w art. 96 ust. 4 ustawy. Nie dotyczą bowiem zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, co prowadzi do konkluzji, iż zostały podjęte bez stosownej podstawy prawnej, tym samym z istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić trzeba, że zapis § 2 wspólnie z § 3 uchwały dotyczy materii, która została już określona ustawowo (regulacją art. 41 ustawy o pomocy społecznej), wobec czego Rada nie posiadała upoważnienia do ponownej regulacji tej kwestii, potwierdza to zatem fakt przekroczenia kompetencji. Zgodnie z art. 41 ustawy o pomocy społecznej: „*W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany:*

- 1) *specjalny zasilek celowy w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który nie podlega zwrotowi;*
- 2) *zasilek okresowy, zasilek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową.*”

Należy przy tym stwierdzić, że zapisem § 2 ust. 1 uchwały Rada dokonała modyfikacji przywołanego wyżej przepisu ustawy. Rozpatrywany zapis uchwały (§ 2 ust. 1) mówi bowiem ogólnie o możliwości przyznawania, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, świadczeń z pomocy społecznej osobom i rodzinom, których dochód przekracza kryterium dochodowe, ze wskazaniem w § 3 uchwały jakich świadczeń dotyczy, gdy tymczasem art. 41 ustawy o pomocy społecznej szczegółowo je rozróżnia i wymienia. Na podstawie bowiem art. 41 ustawy o pomocy społecznej, osobie lub rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, mogą zostać przyznane następujące rodzaje świadczeń: specjalny zasilek celowy, zasilek okresowy, zasilek celowy lub pomoc rzeczowa. Natomiast z treści uregulowania § 2 w związku z § 3 uchwały dowiadujemy się, że w tożsamej sytuacji mogą zostać przyznane również inne świadczenia, nieprzewidziane normą ustawową art. 41, mianowicie: usługi i ekonomiczne usamodzielnienie, pominięto zaś możliwość przyznania specjalnego zasiłku celowego. Wykazana tu różnica pomiędzy regulacją uchwały a przepisem art. 41 ustawy o pomocy społecznej, przesądza o tym, iż w tym zakresie doszło do mody-

fikacji normy ustawowej, co należy traktować jako istotne naruszenie prawa. Ponadto zapis § 2 ust. 1 uchwały stanowiąc, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, mogą zostać przyznane świadczenia z pomocy społecznej, zastrzega jednocześnie w sposób generalny, że następuje to pod warunkiem zwrotu części lub całości wydatków poniesionych na ich udzielenie. Natomiast jak czytamy w art. 41 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej świadczenie z pomocy społecznej w postaci specjalnego zasiłku celowego nie podlega zwrotowi.

Zaznaczyć przy tym należy, że błędnie powołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 41 ustawy o pomocy społecznej, nie może służyć Radzie Gminy za podstawę do stanowienia przepisów prawa. Stwierdzić w tym miejscu należy, że rozstrzygnięcie w przedmiocie udzielanych świadczeń z pomocy społecznej, o jakich mowa w art. 41 ustawy o pomocy społecznej, o które mogą ubiegać się osoby przekraczające kryterium dochodowe, jest podejmowane przez organ pomocy społecznej w ramach uznania administracyjnego. Jest to więc przepis skierowany bezpośrednio do organu pomocy społecznej, który będzie go stosował i wykonywał, nie zaś do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo można wskazać, że w art. 41 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca celowo posłużył się nieostrym sformułowaniem w postaci „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, aby w ten sposób pozostawić pewną swobodę dla organu, który będzie podejmował w tej sprawie decyzję. O tym, czy mamy do czynienia ze „szczególnie uzasadnionym przypadkiem” każdorazowo rozstrzyga bowiem organ orzekający w sprawie, po rozważeniu wszystkich istotnych okoliczności, w oparciu o wszechstronnie zebrany materiał dowodowy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt I OSK 865/11). W tym stanie rzeczy niewątpliwie nieuzasadnione i pozbawione podstaw prawnych było dokonane przez Radę w § 2 ust. 2 uchwały uszczegółowienie sformułowania „szczególnie uzasadnionych przypadków”.

W odniesieniu do § 3 uchwały wymaga zaznaczyć, iż niektóre świadczenia z pomocy społecznej podlegają zwrotowi. Jednakże rodzaje wydatków podlegających zwrotowi oraz podmioty zobowiązane do ich zwrotu zostały ściśle określone w ustawie. Tym samym Rada Gminy nie posiada upoważnienia do stanowienia, które świadczenia z pomocy społecznej oraz jakie z wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, podlegają zwrotowi. Niewątpliwie podstawy dla takiego działania Rady Gminy nie może stanowić art. 96 ust. 4 ustawy. W art. 41 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej ustawodawca wyraźnie wskazał, że takie świadczenia z pomocy społecznej jak: zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa są przyznawane, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową. Natomiast świadczenie z pomocy społecznej w postaci specjalnego zasiłku celowego w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, przyznawane jest bez takiego warunku (nie podlega zwrotowi). Jak zatem widać nie wszystkie świadczenia z pomocy społecznej podlegają zwrotowi. W tym miejscu należy wskazać, iż w § 3 uchwały do wydatków poniesionych na udzielenie świadczeń z pomocy społecznej (w sytuacji o której mowa w § 2 ust.1 uchwały), podlegających obowiązkowemu zwrotowi w całości lub części, Rada Gminy zaliczyła również takie, których nie wymienia art. 41 ustawy o pomocy społecznej, czyli na usługi i ekonomiczne usamodzielnienie. Bezsprzecznie widoczna jest zatem modyfikacja przepisu ustawowego w tym zakresie, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Z powyższych względów uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 2 i § 3 uchwały, gdyż zapisy te wykraczają poza przyznaną Radzie delegację zawartą w art. 96 ust. 4 ustawy.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*” Zatem jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Rada Gminy w § 4 ust. 1 uchwały zawarła zapis o następującej treści: „Świadczenia wymienione w § 2 przyznawane są przez Kierownika Ośrodka lub inną upoważnioną osobę, na podstawie decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego.”

Natomiast w ust. 2 tego paragrafu postanowiono dodatkowo, że: „Decyzja określa:

- rodzaj świadczenia,
- wysokość świadczenia,
- wysokość należności podlegającej zwrotowi,
- termin i sposób zwrotu należności,
- możliwość rozłożenia spłaty na raty (na wniosek osoby zobowiązanej do zwrotu należności),
- wysokość rat i terminy ich spłat,
- pouczenie o konsekwencjach wynikających z nie wywiązywania się z warunków określonych w decyzji.”

Należy zauważyć, iż przyznanie przez Radę Kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz innej upoważnionej osobie, kompetencji do przyznawania w drodze decyzji świadczeń z pomocy społecznej, stanowi naruszenie normy zawartej w art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którą to wójt (burmistrz, prezydent miasta) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej należących do właściwości gminy (ust. 7), a ponadto wskazane upoważnienie może być także udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej (ust. 8).

Rada gminy może co prawda upoważnić, na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ jednostki organizacyjnej (kierownika ośrodka pomocy społecznej), do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, ale czyni to odrębnym aktem prawa miejscowego upoważniającym organ do wydawania decyzji w danej materii. Natomiast w ramach art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej i w świetle jej art. 110 ust. 7 brak jest upoważnienia dla rady gminy do twierdzenia o przyznawaniu w drodze decyzji świadczeń z pomocy społecznej przez kierownika ośrodka pomocy społecznej.

Z kolei decyzje z upoważnienia wójta oprócz kierownika ośrodka pomocy społecznej mogą również wydawać inne osoby (art. 110 ust. 8 ustawy). Ustawodawca nie określa wprost jakich osób dotyczą, w praktyce są to zwykle pracownicy ośrodka pomocy społecznej, w tym zastępca kierownika. Jednakże warunkiem udzielenia upoważnienia wskazanym w ust. 8 jest wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej. Przyjęcie takiej procedury należy uzasadnić obowiązkowym przenoszeniem kompetencji na kierownika. Stwierdzić zatem trzeba, że Rada Gminy Podgórzyn na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, nie posiada kompetencji do przyznawania innym osobom prawa do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach świadczeń z pomocy społecznej (jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego).

Dodatkowo 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 ust. 1 uchwały w tym zakresie wykracza poza ramy normy kompetencyjnej zawartej w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Zgodnie z § 135, § 136 i § 137 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), 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.

Odnosząc się do regulacji zawartej w § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały należy wskazać, że w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej wyraźnie wskazuje się, że organ stanowiący gminy ma określić, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe, będące w zakresie zadań własnych. Uchwała taka, jako akt prawa miejscowego, staje się podstawą ewentualnej decyzji administracyjnej w tej sprawie. Jednocześnie zakres spraw unormowanych w decyzji przyznającej usługi opiekuńcze ustalony został w art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym „Ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia”. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy na podstawie powyższego upoważnienia nie posiada kompetencji do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji administracyjnej, ani do dokonania jakiegokolwiek modyfikacji regulacji ustawowej określonej w art. 50 ust. 5 ustawy.

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, z późn. zm.), jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Przepis ten zawiera odesłanie do kodeksu postępowania administracyjnego. Artykuł 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi z kolei, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. Należy zauważyć, że w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 267) ustawodawca unormował postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, w tym obligatoryjne elementy decyzji administracyjnej. W myśl art. 107 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja (takim przepisem jest właśnie art. 50 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej).

Zatem należy stwierdzić, iż zapis § 4 ust. 2 uchwały stanowi przekroczenie kompetencji własnej (określonej w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej), a ponadto narusza uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi postanowieniami uchwały, bowiem wydając decyzję opiera się na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzując prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców.

W świetle powyższej analizy przepisów zawartych w § 4 ust. 1 i 2 uchwały nr XXXIII/269/13 organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Podgórzyn dokonała istotnego naruszenia art. 96 ust. 4, art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej, art. 107 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 14 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 7 Konstytucji RP, co skutkuje stwierdzeniem nieważności wskazanych przepisów uchwały.

W § 5 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *„Wysokość świadczenia uzależniona jest od uzasadnionych kosztów zaspokojenia potrzeb osoby lub rodziny ubiegającej się o jego przyznanie oraz możliwości finansowych Ośrodka, na dzień podjęcia decyzji.”*

W ocenie organu nadzoru także ten zapis uchwały nie mieści się w ramach normy kompetencyjnej ujętej w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Na podstawie bowiem tego przepisu ustawy Rada ma określić zasady zwrotu wydatków za odpowiednie świadczenia z pomocy społecznej, będące w zakresie zadań własnych. Tymczasem zapisem § 5 uchwały Rada określiła podstawy od jakich uzależniona jest wysokość przyznawanego świadczenia z pomocy społecznej. Wskazać można także, że w zakresie jakiego dotyczy rozpatrywany zapis uchwały, m.in. co do rozmiaru świadczenia (pojęcie szersze niż wysokość świadczenia, jednakże je obejmujące), wypowiedział się już ustawodawca. Jak czytamy w art. 3 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej *„Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.”* Fakt ten dodatkowo przesądza o tym, że Rada Gminy nie była władna do podejmowania tego typu regulacji.

Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis uchwały należy także rozpatrywać w perspektywie tego, iż przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej odbywa się w formie decyzji administracyjnej (z wyjątkami o których mowa w art. 106 ust. 2 ustawy). Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest między innymi to, że Rada Gminy nie może arbitralnie decydować o tym na jakich zasadach ustalana jest wysokość świadczenia z pomocy społecznej, gdyż każdy przypadek wymaga indywidualnego podejścia rozstrzyganego w drodze decyzji administracyjnej. Rozpatrując więc wniosek o przyznanie świadczenia pieniężnego lub pomocy rzeczowej z pomocy społecznej, organ powinien brać pod uwagę zarówno cele pomocy społecznej określone w ustawie, jak i możliwości finansowe w zakresie udzielenia pomocy. Powinien on uwzględnić sytuację ubiegającego się o przyznanie świadczenia, jego zaangażowanie w zakresie współdziałania w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, jak i zakres udzielonej mu ze środków publicznych pomocy (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. Akt II SA/Gd 797/08, Lex nr 481492).

Uchwała nr XXXIII/269/13 ma walor przepisu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika konieczność formułowania zawartych w nim postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

W tym stanie rzeczy w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 5 uchwały, który to zapis wykracza poza delegację art. 96 ust. 4 ustawy, określa bowiem zasady ustalania wysokości świadczenia z pomocy społecznej, a nie zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, które to zasady należało określić.

W § 9 uchwały Rada Gminy uchwaliła przepis w brzmieniu: *„W przypadkach szczególnie uzasadnionych, a zwłaszcza kiedy żądanie zwrotu należności za udzielone świadczenia stanowiłoby nadmierne obciążenie lub niweczyłoby skutki udzielonej pomocy, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, Kierownik Ośrodka lub inna osoba upoważniona do wydawania decyzji, może w każdym czasie odstąpić od żądania takiego zwrotu.”*

Regulacja § 9 uchwały w ocenie organu nadzoru stanowi niedozwoloną modyfikację art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, iż „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.”

Jak wynika z powyższego to Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej podejmuje decyzję o odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków oceniając czy w realiach konkretnej, indywidualnej sprawy zostały spełnione przesłanki z art. 104 ust. 4, a rada gminy nie ma żadnych kompetencji w tym zakresie. Jak wynika bowiem z brzmienia art. 96 ust. 4 ustawy przyznana radzie gminy kompetencja dotyczy określenia, w drodze uchwały, zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, nie zaś zasad odstąpienia od żądania takiego zwrotu, o czym stanowi art. 104 ust. 4 ustawy. Materia spraw uregulowana w obu tych przepisach ustawy jest różna, w konsekwencji nie może być łączona, tym bardziej, że upoważnienie dla rady gminy do podejmowania odpowiednich czynności (podjęcie uchwały) wynika wyłącznie z treści art. 96 ust. 4 ustawy.

Trzeba również wskazać, iż zapis § 9 uchwały dokonuje modyfikacji przepisu ustawowego. Jak czytamy w tym przepisie uchwały, na odpowiedni wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej może w każdym czasie odstąpić od żądania zwrotu przyznanego świadczenia, gdy przepis ustawy stanowi, iż w tożsamej sytuacji właściwy organ może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty. Stwierdzić zatem trzeba, iż powyższym zapisem uchwały Rada Gminy pominęła także inne, możliwe do uzyskania na podstawie art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, zwolnienia i ulgi takie jak: umorzenie kwoty nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczenie terminu płatności oraz rozłożenie na raty. Organ nadzoru podkreśla, że uchwała rady gminy nie może jeszcze raz regulować tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie ani modyfikować ustawowo określonych kwestii. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Gminy nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując

przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

Z powyższych względów konieczne jest stwierdzenie nieważności § 9 uchwały.

W § 11 uchwały zapisano: „W sprawach zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie mają przepisy ustawy o pomocy społecznej.”

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III konstytucji wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów 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 obliuguje 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 § 11 przedmiotowej 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 (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. – 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 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:  
A. M. Skorupa