



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 16 lipca 2014 r.

Poz. 3265



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.135.45.2014.AS

Wrocław, dnia 1 lipca 2014 r.

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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 LVII/479/2014 Rady Gminy Świdnica z dnia 29 maja 2014 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji z dnia 29 maja 2014 r. Rada Gminy Świdnica podjęła uchwałę Nr LVII/479/2014. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 9 czerwca 2014 r.

W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej – zwaną dalej „ustawą” (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.) 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 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej,
- § 2 uchwały istotnie narusza art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 1 ust. 3 we fragmencie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” oraz § 2 we fragmencie „w szczególności” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 2 i 94 Konstytucji RP,
- § 4 uchwały istotnie narusza art. 104 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej,
- § 6 ust.2 uchwały istotnie narusza art. 102 ustawy o pomocy społecznej.

I Przechodząc do oceny legalności poszczególnych przepisów uchwały, należy rozpocząć od jej § 5, w którym Rada postanowiła, że „pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie może być udzielona

w wysokości nie przekraczającej dziesięciokrotności zasiłku stałego w pełnej wysokości przysługującego osobie 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 Gminy Świdnica określiła jedynie jej górną granicę (nie więcej niż dziesięciokrotność zasiłku stałego w pełnej wysokości przysługującego osobie samotnie gospodarującej).

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).

Przedmiotowa uchwała powinna zatem w sposób precyzyjny określać wysokość 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 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.

II. Poza tym, Organ Nadzoru zwraca uwagę na dalsze istotne naruszenia prawa dokonane podjęciem uchwały.

1. W § 1 ust. 3 uchwały postanowiono: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach zasiłek celowy może zostać przyznany osobie lub rodzinie niespełniającej kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej”. Wskazany przepis uchwały naruszony został art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym 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 ustawy lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej, co w sposób jednoznaczny odpowiada celom i możliwościom pomocy społecznej.

Artykuł 8 ust. 1 ustawy stanowi regułę, od której odstępstwem są jedynie sytuacje wymienione przez ustawodawcę w ustawie o pomocy społecznej: art. 40 (zasiłek celowy przyznany osobom, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej, zdarzenia losowego), art. 41 (specjalny zasiłek celowy), art. 53a (wynagrodzenie za sprawowanie opieki), art. 91 (pomoc dla cudzoziemca). Świadczenia te mogą otrzymać osoby lub rodziny przekraczające wymienione w ustawie kryteria dochodowe. Takiego wyjątku nie przewidziano jednak w odniesieniu do instytucji zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Prawodawca miejscowy nie został zaś upoważniony do tego by katalog ustawowych wyjątków rozszerzać, w tym także w przedmiotowej uchwale (porównaj: wyrok WSA z dnia 21 maja 2009 r., II SA/OI 90/09, CBOSA; wyrok WSA z dnia 21 stycznia 2011 r., I SA/Wa 2011/10, CBOSA).

Nie można zatem realizować kompetencji wynikającej z art. 43 ust. 10 ustawy w ten sposób, że reguluje się jednocześnie kwestie, które wynikają wprost z innych przepisów ustawy o pomocy społecznej. W ten sposób naruszony zostaje zakres materii ustawowej. Rada gminy nie posiada żadnych kompetencji w zakresie ustalania wyjątków od normy art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. 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. Organ stanowiący gminy przy stanowieniu przedmiotowej uchwały musi zawsze mieć na uwadze jej wykonawczy charakter w stosunku do ustawy, a co się z tym wiąże, nie może podejmować przepisów sprzecznych z rozwiązaniami ustawowymi. W związku z powyższym należy stwierdzić, że Rada Gminy Świdnica w kwestionowanym fragmencie uchwały przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego określonego w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

2. W § 2 uchwały wskazano, że: „Zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie może zostać przyznany w szczególności na: 1) podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej, 2) podjęcie i prowadzenie działalności w ramach spółdzielni socjalnej, 3) pokrycie kosztów przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania.” 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. Wymienienie w uchwale rodzajów działalności, czy też form szkolenia zawodowego nie mieści się w pojęciu warunków ani trybu przyznawania tego zasiłku celowego. Ustawodawca nie przyznał 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 pod uwagę, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego muszą być stanowione na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, należy stwierdzić, że § 2 uchwały narusza wskazany przepis konstytucyjny.

3. W cytowanych powyżej § 1 ust. 3 oraz § 2 uchwały posłużono się sformułowaniami „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” i „w szczególności”. Wynikająca z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej konieczność określenia szczegółowych warunków przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie oznacza, że organ stanowiący gminy ma wyczerpująco określić szczegółowe warunki przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Stanowione w tej materii przepisy muszą jednoznacznie wskazywać warunki przyznania pomocy. Tym samym, poprzez posługiwanie się sformułowaniami „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” i „w szczególności” prawodawca miejscowy w sposób istotny narusza prawo. Taki sposób regulacji stoi w sprzeczności z treścią udzielonego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia do podjęcia uchwały. Akt prawa miejscowego musi jednoznacznie wyznaczać sytuacje, które uprawniają do przyznania regulowanego w nim zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. W przeciwnym przypadku organ stosujący uchwałę będzie mógł samodzielnie określić jeszcze inne – niż wymienione w przepisie uchwały – przypadki, w których możliwe będzie jego przyznanie. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia z treścią art. 43 ust. 10 ustawy, który wyraźnie stanowi, że to rada gminy jest wyłącznie uprawniona do określenia szczegółowych warunków przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Taki sposób regulacji godzi w zasadę określoności prawa wynikającą

z art. 2 Konstytucji RP normującego zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz w art. 94 Konstytucji ustalający na jakiej podstawie może być stanowione prawo miejscowe. Rada nie może bowiem pozostawiać przekazanego jej zakresu materii do regulacji przez niepowołany do tego podmiot, w nieprzewidzianej do tego formie, a taka sytuacja byłaby konsekwencją pozostawienia wskazanych fragmentów uchwały w obrocie prawnym.

W związku z powyższym uznać należy, że kwestionowane fragmenty uchwały, niezależnie od wadliwości całego § 1 ust 3 oraz § 2 uchwały, w sposób istotny naruszają także art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, a także art. 2 i 94 Konstytucji RP.

4. Zgodnie z § 4 uchwały: „zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie przyznawany jest na wniosek”. Powyżej przytoczonym przepisem uchwały, organ stanowiący gminy w sposób arbitralny postanowił, że zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie będzie udzielany jedynie na wniosek zasiłkobiorcy. 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 (wyłącznie przez zasiłkobiorcę) 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 na wniosek innych osób niż zasiłkobiorca a także z urzędu, czego Rada w kwestionowanym zapisem nie przewidziała. Podejmując § 4 uchwały Rada Gminy niewątpliwie zawężyła krąg osób, którym, zgodnie z intencją ustawodawcy, może zostać przyznany zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie, czyli zmodyfikowała przepis ustawowy.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które zostały unormowane już przez samego ustawodawcę. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

Tym samym Rada stanowiąc o treści § 4 uchwały w sposób istotny naruszyła art. 102 ustawy o pomocy społecznej.

5. Zgodnie z § 6 ust. 2 uchwały: „Zasiłek podlega zwrotowi w równych ratach miesięcznych, począwszy od 4 miesiąca następującego po jego wypłacie”. Tymczasem zgodnie z art. 104 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy społecznej: Wysokość należności, o których mowa w ust. 1, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej. 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. Tak więc brak jest podstaw prawnych do regulacji w uchwale zagadnień dotyczących rozłożenia należności na raty, czy też terminu zwrotu tych należności. Wolą ustawodawcy kwestie te będą rozstrzygane indywidualnie dla każdego zasiłkobiorcy w decyzji administracyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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*