



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 12 sierpnia 2016 r.

Poz. 3897

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 756/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 19 maja 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków  
Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska  
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski (spr.)

Protokolant

specjalista Jolanta Pocijowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 19 maja 2016 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Przeworno  
z dnia 21 sierpnia 2015 r. nr X/38/15

w przedmiocie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku na  
ekonomiczne usamodzielnienie

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) i art. 50 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na uchwałę Rady Gminy Przeworno nr X/3 8/2015 z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie wydaną na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy 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.) zwanej dalej ustawą o pomocy społecznej. Wojewoda Dolnośląski wnosząc o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, zarzucił naruszenie art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.) ze względu na niepełną regulację upoważnienia ustawowego. Zdaniem organu nadzoru § 2 zaskarżonej uchwały istotnie narusza art. 7, art. 8, art. 43 ust. 10 oraz 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej poprzez wykroczenie poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Jednocześnie zarzucono niedopuszczalną modyfikację przepisów art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej polegającą na zawężeniu kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przyznanie jednorazowego zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie.

Dalej wskazano, że przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 sierpnia 2015 r. Ze względu, że upłynął 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Organ nadzoru podkreślił, że skoro podstawę prawną przyjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, to delegacja wyrażona w tym przepisie wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających obligatoryjnemu unormowaniu w treści uchwały. Z jej treści oraz użytego sformułowania wynika, że rada gminy w drodze uchwały określa obowiązkowo wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Tak skonstruowane upoważnienie do podjęcia aktu prawa miejscowego (zgodnie z art. 94 Konstytucji) umocowuje organ stanowiący gminy do określenia elementów materialnych będących podstawą przyznania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Ustawodawca zdecydował się na powierzenie radzie gminy zadania dotyczącego określenia sytuacji prawnej mieszkańców tej jednostki samorządu terytorialnego – wskazania ich praw i obowiązków na płaszczyźnie jednego ze świadczeń z pomocy społecznej. W oparciu o powyższe, norma kompetencyjna wyrażona w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej wyznacza wprost organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających obligatoryjnemu unormowaniu w treści przedmiotowej uchwały. Innymi słowy Rada powinna zawrzeć w uchwale wszystkie elementy wymienione w art. 43 ust. 10 ustawy czyli nie tylko wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania zasiłku celowego, ale również tryb jego zwrotu.

Tymczasem jak wywodzi organ nadzoru analiza treści kwestionowanej uchwały pod kątem realizacji wymogów, o których mowa w ww. przepisie ustawy o pomocy społecznej pozwala stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wszystkich wymogów w nim przewidzianych. W uchwale nie zawarto regulacji dotyczących trybu zwrotu zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, zatem 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. Odwołując się do treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, 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 stanowiły na podstawie i w granicach upoważnienia. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Dodatkowo Wojewoda wskazał, że w trakcie analizy uchwały stwierdził, że § 2 uchwały wykracza poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej i modyfikuje przepisy art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 96 ust. 2 ustawy, poprzez zawężenie kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przyznanie jednorazowego zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie.

Mocą wskazanego § 2 tej uchwały Rada postanowiła, że „O przyznanie zasiłku mogą ubiegać się osoby lub rodziny spełniające kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej”. W ocenie organu powyższa regulacja wykracza poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w sposób niedopuszczalny modyfikuje przepisy art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 96

ust. 2 ustawy pomocy społecznej. Zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie jest świadczeniem z pomocy społecznej określonym w art. 36 pkt 1 lit. d ustawy o pomocy społecznej. Krąg osób uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej, a także przesłanki ich udzielania określa ustawa o pomocy społecznej w art. 5 w związku z art. 7 (okoliczności uzasadniające przyznanie pomocy) i art. 8 (kryterium dochodowe uprawniające do uzyskania świadczenia).

Jednocześnie Wojewoda wskazał, że ustawodawca w art. 43 nie wskazał, do kogo powinna być adresowana pomoc w postaci zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Zdaniem organu należy przyjąć, uwzględniając cele pomocy społecznej, że może się o nią zwrócić każdy, znajdujący się w trudnej sytuacji życiowej, której nie jest w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości (w oparciu o art. 2 ust. ustawy). Przepis art. 7 ustawy wskazuje jakiego rodzaju mogą to być sytuacje, jest to jednak katalog jedynie przykładowy. Ponadto wprowadzone w art. 8 ust. 1 ustawy kryterium dochodowe, uprawniające do świadczeń z pomocy społecznej, nie ma charakteru bezwzględny. Powyższe wynika z treści art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że wydatki na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. W ocenie Wojewody, z powyższego wynika, że osoby, których dochód przekracza kwotę tego kryterium, mogą mieć przyznane określone świadczenie z pomocy społecznej (w tym zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie) pod warunkiem zwrotu w całości lub w części (na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy).

W kontekście przywołanych wyżej przepisów, uwzględniając zakres upoważnienia wynikający z art. 43 ust. 10 ustawy, wywiedziono, że rada gminy nie jest uprawniona do zawężenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przyznanie jednorazowego zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie. Organ stanowiący powinien uwzględnić wykonawczy charakter uchwały w stosunku do ustawy i podporządkowanie wydanego aktu przepisom ustawowym. Zdaniem organu nadzoru podstawą przyznania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie jest wystąpienie co najmniej jednej ustawowej dysfunkcji lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, o których mowa w art. 7 ustawy.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości i odstąpienie od obciążania Gminy Przeworno kosztami postępowania. W uzasadnieniu przyznano, że kwestionowany przez Wojewodę Dolnośląskiego zapis § 6 w istocie nie spełnia wymogu określenia „trybu zwrotu” zasiłku.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

W myśl przepisu art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej wyżej ustawy kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) zwanej dalej: p.p.s.a., nie wprowadza innych kryteriów do kontroli uchwał jednostek samorządu terytorialnego. Również ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) – nie wprowadza innych kryteriów, aniżeli kryterium zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa.

Według art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przytoczony przepis art. 147 § 1 ustawy nie określa jednak jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych.

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania takiej sankcji. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii istotnych naruszeń. Przykładowo – w razie podjęcia uchwały przez organ niewłaściwy, braku podstawy prawnej do podjęcia uchwały o określonej treści, niewłaściwego zastosowania przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały określonej treści, naruszenia procedury podejmowania uchwał. W każdej sprawie musi więc zostać ustalone w sposób niebudzący wątpliwości istnienie sprzeczności kontrolowanej

uchwały z przepisami obowiązującego prawa. Za naruszenia skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały uznaje się naruszenia prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97, OSS 1998, nr 3, poz. 79, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2011 r. sygn. III SA/Wr 221/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zdaniem Sądu, samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie wyklucza obowiązku wydawania takich aktów na podstawie i w granicach prawa (por. art. 165 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP oraz w unormowaniach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985r., ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską w dniu 14 lipca 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 608), w szczególności jej art. 4 ust. 2 o treści: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.”). Zatem za wadliwą należy uznać zarówno uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, jak i taką, która została podjęta bez takiego upoważnienia. Konsekwentnie należy zatem przyjąć, że realizując powołane zadania gmina nie może działać w sposób sprzeczny z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Dokonana w tym kontekście kontrola legalności zaskarżonej uchwały doprowadziła do wniosku, że skarga w niniejszej sprawie zasługuje na uwzględnienie, jako że uchwałę – podjęto z naruszeniem obowiązującego prawa.

W pierwszej kolejności należy odnotować, że Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę do tutejszego Sądu w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten nie zawiera żadnych ograniczeń dotyczących zakresu przedmiotowego zaskarżania uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (por.: postanowienie NSA z dnia 5 grudnia 2005 r. sygn. akt OSK 1221/05, publ.: LEX 281613), a w rezultacie organ nadzoru był uprawniony do wniesienia przedmiotowej skargi, a sąd administracyjny jest zobligowany do jej rozpoznania. Istotne jest w sprawie, że w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały, Rada Gminy Przeworno obok art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, wskazała art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z powołanym unormowaniem ustawy samorządowej, do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Przepis art. 43 ust. 10 zaś stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Tymczasem podzielać wywody strony skarżącej, będącej jednocześnie organem nadzoru – należy wskazać, że 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 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. Wobec tego Rada w przedmiotowej uchwale powinna określić w sposób precyzyjny wysokość zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, szczegółowe warunki oraz tryb przyznawania i zwrotu owego świadczenia z pełnym uwzględnieniem regulacji ustawowych. Analiza treści uchwały pod kątem realizacji wymogów, o których mowa w w/w przepisie ustawy o pomocy społecznej pozwala stwierdzić, że uchwała ta nie wypełnia ściśle zakresu owej normy kompetencyjnej. W kontrolowanym akcie, co pozostaje niesporne między stronami, brak jest bowiem regulacji ściśle odnoszącej się do trybu zwrotu zasiłku. Uchwała § 6 stanowi jedynie, że w przypadku stwierdzenia wykorzystania zasiłku niezgodnie z przeznaczeniem podlega on zwrotowi. Zatem badany akt prawa miejscowego w istocie nie realizuje wymogu ustawowego w zakresie regulacji trybu zwrotu zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, czym ewidentnie narusza powołany wyżej przepis kompetencyjny. Tymczasem realizując upoważnienie zawarte w ustawie jak organ stanowiący gminy musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek 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. Z powyższego wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, co jednocześnie oznacza zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym – skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa – należy rozumieć szeroko, a więc będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie

zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze przepisem upoważniającym – i objętą nim materia; po drugie: zasadami techniki prawodawczej. Pominięcie przez Radę którejś ze wskazanych w omawianym przepisie dyrektyw skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zatem istotnym naruszeniem prawa.

W konsekwencji uznając za prawidłowe stanowisko strony skarżącej należy wskazać, że zgodnie z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, rada gminy nie została uprawniona do zawężenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przyznanie ww. formy pomocy. Przesłanki te zawiera bowiem ustawa o pomocy społecznej. Podejmując uchwałę rada gminy oczywiście korzysta z samodzielności wyznaczonej przepisami prawa, która stanowi jeden z przejawów autonomii samorządu terytorialnego szczebla gminnego. Podjęcie takiego aktu normatywnego należy do zadań własnych gminy – realizowanych w ramach jej możliwości finansowych. Właśnie za taką wykładnią art. 43 ust. 10 przemawia treść art. 17 ustawy o pomocy społecznej, który w ust. 1 wymienia zadania obowiązkowe gminy, natomiast w ust. 2 zadania gminy, które takiego charakteru nie mają. W pkt 2 tego ust. wymieniono właśnie przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze. Na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wydatki na usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego. W § 2 uchwały Rada Gminy określiła, iż o przyznanie zasiłku mogą ubiegać się osoby i rodziny spełniające kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Zdaniem Sądu powyższa regulacja istotnie wykracza poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej i w sposób niedopuszczalny modyfikuje przepisy art. 7 i art. 8 ust. 1 ustawy. Zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie jest świadczeniem z pomocy społecznej (art. 36 pkt 1 lit. d ustawy o pomocy społecznej). Krąg osób uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej, a także przesłanki ich udzielania określa ustawa o pomocy społecznej w art. 5 w związku z art. 7 (okoliczności uzasadniające przyznanie pomocy) i art. 8 (kryterium dochodowe uprawniające do uzyskania świadczenia). Z przepisów ustawowych wynika jednoznacznie, że jeżeli osoba (rodzina) ubiega się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej musi spełniać kryteria dochodowe, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednej ustawowej dysfunkcji lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Radzie gminy nie przysługują żadne kompetencje w kształtowaniu powyższych przesłanek. W szczególności rada nie może powyższych kwestii regulować w sposób dowolny, a zwłaszcza modyfikować przepisów ustawy. Ustawodawca nie przyznał bowiem radzie gminy uprawnień w zakresie samodzielnego kształtowania kręgu osób, którym może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie. Zgodnie natomiast z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, przysługuje osobom lub rodzinom spełniającym kryterium dochodowe, z zastrzeżeniem art. 40, 41, 53a, i 91. Zapis art. 8 ust. 1 ustawy stanowi regułę, od której odstępstwem są wymienione przez ustawodawcę: 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) oraz art. 91 (pomoc dla cudzoziemców). Zasiłki te, w wyjątkowych przypadkach, mogą otrzymać osoby lub rodziny przekraczające wymienione w ustawie kryteria dochodowe, jednakże podkreślenia wymaga, iż nie należy to do zakresu uregulowań przedmiotowej uchwały. Bezsprzecznie Rada Gminy nie może bowiem powtarzać ani tym bardziej zawężać ustawowych regulacji dotyczących przesłanek przyznawania pomocy.

Wskazać należy, że organy władzy publicznej zobowiązane są na podstawie art. 7 Konstytucji RP do działania na podstawie i w granicach prawa. Tym samym, nieokreślenie w uchwale trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, gdy taki wymóg ustawodawca nałożył na organ stanowiący w normie kompetencyjnej, jak i przekroczenie kompetencji w postaci zawężenia ustawowego kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o to świadczenie powoduje, że przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej poprzez brak ścisłej realizacji kompetencji ustawowej. W tym miejscu wskazać należy za organem nadzoru, że także zgodnie z § 119 ust. 1 w zw. 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), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

Mając na uwadze powyższe, należało zgodzić się ze wszystkimi zarzutami skierowanymi przez organ nadzoru pod adresem zaskarżonej uchwały, a dotyczącymi naruszenia normy kompetencyjnej i przekroczenia delegacji ustawowej w zakresie wskazanym w skardze. 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, 8 i 96 ust. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP. Wskazane naruszenia uniemożliwiają funkcjonowanie całego aktu wykonawczego w porządku prawnym.

W konsekwencji Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w wyroku.