



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

**w sprawie stwierdzenia nieważności § 1, § 3 ust. 3, 4 i 5, § 4 oraz § 5 załącznika do uchwały nr XXXV/280/13 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 30 września 2013 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na zasiłki okresowe, zasiłki celowe oraz pomoc rzeczową.**

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

### stwierdzam nieważność

**§ 1, § 3 ust. 3, 4 i 5, § 4 oraz § 5 załącznika** do uchwały nr XXXV/280/13 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 30 września 2013 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na zasiłki okresowe, zasiłki celowe oraz pomoc rzeczową.

### Uzasadnienie

W dniu 30 września 2013 r. Rada Miejska Stronia Śląskiego podjęła uchwałę nr XXXV/280/13 w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na zasiłki okresowe, zasiłki celowe oraz pomoc rzeczową. Integralną częścią uchwały jest załącznik o tytule „Zasady zwrotu wydatków na zasiłki okresowe, zasiłki celowe oraz pomoc rzeczową”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 03 października 2013 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 1 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 182 z późn. zm.) – dalej zwanej ustawą, oraz § 115 i § 118 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),

- § 3 ust. 3, 4 i 5 i § 5 załącznika do uchwały naruszają w sposób istotny art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej,

- § 4 załącznika do uchwały narusza w sposób istotny art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej oraz § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Podjęając przedmiotową uchwałę Rada Miejska Stronia Śląskiego działała na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, zawierającego upoważnienie do określenia w drodze uchwały rady gminy (tu i dalej rady miejskiej), 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 wykonywane 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.



21398

BOK 11712/11/2013  
2013-11-06

Rada Miejska w § 1 załącznika do uchwały zawarła zapis o następującej treści: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe określone w art. 8 ust.1 ustawy o pomocy społecznej, może być przyznany zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłków lub wydatków na 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 § 1 załącznika uchwały Rada określiła podmioty i warunki na jakich następuje przyznanie świadczeń z pomocy społecznej, osobom i rodzinom, których dochód przekracza kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Stwierdzić trzeba, że opisana wyżej regulacja uchwały w żadnym stopniu nie pokrywa się z normą kompetencyjną ujętą w art. 96 ust. 4 ustawy. Nie dotyczy bowiem zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, co prowadzi do konkluzji, iż została podjęta bez stosownej podstawy prawnej, tym samym z istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić trzeba, że zapis § 1 załącznika 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 zasiłek celowy w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który nie podlega zwrotowi; 2) zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową.” Należy przy tym stwierdzić, że zapisem § 1 załącznika uchwały Rada dokonała modyfikacji przywołanego wyżej przepisu ustawy. Rozpatrywany zapis załącznika do uchwały mówi bowiem ogólnie o możliwości przyznawania, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, świadczeń z pomocy społecznej osobom i rodzinom, których dochód przekracza kryterium dochodowe, ze wskazaniem 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 zasiłek celowy, zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa. Natomiast z treści uregulowania § 1 załącznika uchwały dowiadujemy się, że w tożsamej sytuacji może zostać przyznany wyłącznie zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa. Pominięto więc możliwość przyznania specjalnego zasiłku celowego, o którym mowa w art. 41 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej. Wykazana tu różnica pomiędzy regulacją uchwały a przepisem art. 41 ustawy o pomocy społecznej, przesądza o tym, iż w tym zakresie doszło do modyfikacji normy ustawowej, co należy traktować jako istotne naruszenie prawa.

Zaznaczyć przy tym należy, że błędnie powołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 41 ustawy o pomocy społecznej, nie może służyć Radzie Miejskiej 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 odniesieniu do § 1 załącznika uchwały wymaga również 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 Miejska 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 Miejskiej 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 rzeczową 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.

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 § 1 załącznika uchwały, gdyż zapis ten wykracza 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 naruszenia 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.

W § 3 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła że: „*Obowiązek zwrotu kwot zasiłków okresowych, zasiłków celowych i wydatków poniesionych na pomoc rzeczową oraz wysokość kwoty podlegającej jednorazowemu zwrotowi wraz z terminem jej zwrotu lub wysokość rat i terminy ich zwrotu ustala się każdorazowo w indywidualnej decyzji administracyjnej o przyznaniu świadczenia, z uwzględnieniem sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin ubiegających się o przyznanie świadczenia. Od zwracanych wydatków nie nalicza się odsetek.”*

Z treści przepisu art. 96 ust. 4 ustawy wynika, że organ stanowiący podejmuje uchwały w sprawie "zasad". Słownik języka polskiego pojęcie "zasad" interpretuje: 1) "to na czym się coś zasadza, opiera; podwalina, oparcie, fundament"; 2) "reguła norma postępowania, prawa podstawowe". (Słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2002; str. 1242). To słownikowe wyjaśnienie pozwala przyjąć, iż w pojęciu "zasad" zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej nie mieści się ustalanie składników decyzji administracyjnej w indywidualnych sprawach. O elementach konstytutywnych decyzji z zakresu pomocy społecznej przesądza ustawa o pomocy społecznej oraz art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

Na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, w ramach procesu stosowania prawa, konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych.

Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (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 natomiast wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05).

Rada Miejska nie posiada kompetencji do ustalania, w ramach określania zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, obligatoryjnych elementów decyzji. Takie działanie stanowi bowiem niebudzące wątpliwości przekroczenie kompetencji własnej (określonej w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej) a zarazem naruszenie uprawnienia podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest

i nie może być związany takimi postanowieniami. Dopiero podmiot uprawniony do wydawania tego rodzaju aktów, opierając się na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o pomocy społecznej, konkretyzuje prawa i obowiązki podmiotów wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz świadczeniobiorców.

Podobne stanowisko prezentuje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 kwietnia 2007 r. (sygn. akt IV SA/Wr 67/07) oraz w wyroku z dnia 23 lutego 2000 r. (sygn. akt IV SA/Wr 26/00).

Odnosnie treści zdania drugiego § 3 ust. 3 załącznika uchwały, zgodnie z którym: „*Od zwracanych wydatków nie nalicza się odsetek*”, podkreślić trzeba, że wysokość kwoty podlegającej zwrotowi winna być taka sama jak określona w decyzji przewidującej zwrot świadczenia, w szczególności zaś nie można jej powiększać o dodatkowe opłaty, w tym odsetki ustawowe. Zgodnie z art. 359 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy wynika to z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu. Zdaniem organu nadzoru ustawa o pomocy społecznej nie upoważnia Rady Miejskiej do wprowadzania, w ramach uchwały określającej zasady zwrotu wydatków na zasiłki okresowe, zasiłki celowe oraz pomoc rzeczową, regulacji dotyczących możliwości naliczania odsetek od zwracanych wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. Działanie takie wykracza poza ustawową kompetencję Rady opartą na art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, co przesądza o tym, że zapis ten został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru konieczne jest więc stwierdzenie nieważności § 3 ust. 3 załącznika uchwały w całości, jako że zapis ten wykracza poza delegację art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zdaniem organu nadzoru stwierdzenie nieważności tego paragrafu uchwały wyłącznie we fragmencie: „*każdorazowo w indywidualnej decyzji administracyjnej o przyznanie świadczenia*”, ze względu na powiązanie merytoryczne tego fragmentu zapisu z pozostałą częścią przepisu § 3 ust. 3, ingerowałoby istotnie w intencje uchwalodawcy.

Ze względu na fakt, iż § 3 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały są związane merytorycznie z wadliwym prawnie zapisem § 3 ust. 3 załącznika do uchwały i odnoszą się do zakwestionowanej kwestii dotyczącej decyzji administracyjnej, organ nadzoru uznał za celowe stwierdzenie nieważności także tych dwóch ustępów w całości.

W § 4 załącznika do uchwały Rada Gminy uchwaliła przepis w brzmieniu: „*W przypadkach szczególnych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie w całości lub części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub niweczyłoby skutki udzielonej pomocy, osoba upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej może odstąpić od żądania takiego zwrotu.*”

Regulacja § 4 załącznika 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 § 4 załącznika uchwały dokonuje modyfikacji przepisu ustawowego. Jak czytamy w tym przepisie uchwały, na odpowiedni wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej osoba upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych może 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 Miejska 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).

Dodatkowo należy także zwrócić uwagę, iż Rada Miejska w § 4 załącznika uchwały określiła, odmiennie niż to wynika z treści art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, podmiot uprawniony do odstąpienia od żądania zwrotu przyznanego świadczenia. Wskazała bowiem, iż właściwa w tych sprawach jest „osoba upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej”. Tymczasem w art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej mowa jest o cyt. „właściwym organie, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności”, który we wskazanych tam okolicznościach może odstąpić od żądania zwrotu przyznanego świadczenia, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty. Za organ właściwy w rozpatrywanej sprawie należy zatem uznać organ, który przyznał świadczenie. W tym stanie rzeczy Rada Miejska zapisem § 4 załącznika uchwały dokonała modyfikacji art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej zastępując właściwy organ, któremu przepis ustawy przyznaje określone kompetencje, innym podmiotem przez siebie ustanowionym – „osobą upoważnioną do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej”, czym istotnie naruszyła prawo.

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 Miejska 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 naruszenia 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 gloszącą, że wyznaczenie jakiemuś 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 § 4 załącznika uchwały.

Rada Miejska Stronia Śląskiego w § 5 załącznika do uchwały zawarła zapis, zgodnie z którym: „*Możliwość i zakres udzielania pomocy rzeczowej i świadczeń pieniężnych podlegających zwrotowi uzależnia się od środków finansowych przeznaczonych na ten cel w budżecie Gminy w ramach realizacji zadań własnych z zakresu pomocy społecznej.*”

Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis uchwały nie zawiera w swojej treści norm dotyczących zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których stanowi art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Rozpatrywany przepis § 5 załącznika uchwały dotyczy bowiem możliwości i zakresu udzielania przez Gminę Stronie Śląskie pomocy rzeczowej i świadczeń pieniężnych podlegających zwrotowi. Kompetencja Rady Miejskiej została wyraźnie wyznaczona przez ustawodawcę i może obejmować wyłącznie zasady na jakich następować będzie zwracanie wydatków za ściśle określone świadczenia z pomocy społecznej. Wykroczenie zaś poza ten możliwy do unormowania zakres narusza art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej oraz zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP skutkując istotnym naruszeniem prawa.

Wskazać ponadto należy, że jednym ze świadczeń, które może być przyznane w ramach pomocy społecznej jest pomoc w formie pieniężnej lub rzeczowej, w celu ekonomicznego usamodzielnienia. Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, pomoc w formie pieniężnej lub rzeczowej może zostać przyznana osobie lub rodzinie w celu ekonomicznego usamodzielnienia. Podkreślić należy, że ta forma zasiłku należy do fakultatywnych form pomocy społecznej, co oznacza, że w odróżnieniu od form obowiązkowych właściwy organ może, lecz nie musi go przyznać w przypadku ustalenia, że występują ku temu odpowiednie przesłanki. Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis uchwały należy 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 Miejska nie może arbitralnie decydować o tym kiedy świadczenie zostanie udzielone, 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).

Należy mieć na uwadze, iż stwierdzenie, że brak odpowiednich środków finansowych w budżecie Gminy Stronia Śląskiego może w każdym przypadku stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia w formie pieniężnej lub rzeczowej byłoby stwierdzeniem zbyt daleko idącym. Przyjęcie takiego stanowiska oznaczałoby bowiem, iż wystarczyłoby w budżecie gminy nie zaplanować środków na wypłatę tych świadczeń lub zaplanować je w minimalnej wysokości (np. 600 zł na miesiąc) i w oparciu o argument braku środków lub posiadanie ich w minimalnej wysokości wydawać decyzje odmowne, dla których jedyną podstawą do odmowy przyznania zasiłku lub przyznawania ich minimalnej liczbie wnioskodawców byłby brak środków.

Trzeba również wskazać, że obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej (w zakresie ustalonym ustawą). Gmina, obowiązana zgodnie z przepisami ustawy do wykonywania zadań pomocy społecznej, nie może odmówić pomocy osobie potrzebującej, mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych. Pomocy tej nie mogą także odmówić podmioty, którym jednostki samorządu terytorialnego zleciły realizację zadań z zakresu pomocy społecznej (art. 16 ustawy). Przepis ten wyznacza zatem bezwzględny obowiązek dla gmin udzielenia pomocy osobie potrzebującej w zaspokojeniu jej niezbędnych potrzeb życiowych, nie uzależniając wykonania tego zadania od posiadanych przez gminę środków finansowych. Zapisem § 5 załącznika uchwały Rada Miejska wyłącza więc niejako nałożony przez Ustawodawcę obowiązek określony w art. 16 ust. 2 ustawy, który może zostać uchylony poprzez wskazanie iż Gmina nie posiada wystarczających środków finansowych.

Z kolei na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy należy wskazać, że do zadań własnych gminy należy przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis uchwały mógłby stanowić dla organu wydającego decyzję w sprawie udzielenia świadczenia z pomocy społecznej w tym zakresie, nieuprawnioną podstawę do odmowy udzielenia takiego świadczenia (bez podania przez ten organ szczegółowych wyjaśnień). Trzeba bowiem wskazać, że organ rozstrzygający sprawę obowiązany jest dokładnie wskazać dlaczego nie przyznał pomocy na dany cel. Sam fakt ograniczoności środków przeznaczanych na pomoc społeczną może w danym wypadku być oczywisty i nie budzić wątpliwości, ale brak środków w konkretnym przypadku należy wykazać. Stanowisko takie potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 marca 2008 r. (II SA/Gd 796/07), który w uzasadnieniu stwierdził m.in.: „(...) Nie można zaakceptować stanowiska, że powołanie się przez organ na ograniczone możliwości finansowe pomocy społecznej stanowi wystarczające uzasadnienie odmowy przyznania danego świadczenia. Sam fakt ograniczoności środków przeznaczanych na pomoc społeczną jest oczywisty i nie budzi wątpliwości. By odmówić udzielenia pomocy z tego powodu, organ zobowiązany jest do ustalenia wysokości posiadanych środków i przeprowadzenia analizy, w wyniku której wykaże ich całkowity brak bądź niemożność przeznaczenia ich na pomoc tego rodzaju (...)”. Rada Miejska w rozpatrywanej sprawie nie może zatem stanowić takich przepisów prawnych (posiadających przy tym walor aktów prawa miejscowego), które z góry bez upoważnienia ustawowego określają czynniki wyłączające w sposób generalny udzielanie świadczeń z pomocy społecznej, bez wcześniejszego zbadania konkretnej sprawy przez organ wydający decyzję w tym przedmiocie.

Pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie jest świadczeniem z pomocy społecznej (art. 36 pkt 1 lit. d ustawy). 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 i art. 8, w związku z czym Radzie Miejskiej nie przysługują w powyższym zakresie żadne kompetencje.

Uchwała nr XXXV/280/2013 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 załącznika uchwały, który to zapis wykracza poza delegację art. 96 ust. 4 ustawy, określa bowiem warunki na podstawie których udzielana jest pomoc rzeczowa i świadczenia pieniężne a nie zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, które to zasady należało określić.

Biorąc powyższe pod uwagę 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



Aleksander Marek Skorupa

