



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 7 listopada 2014 r.

Poz. 4728



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.150.13.2014.MR1

Wrocław, dnia 4 listopada 2014 r.

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Działając 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 5 ust. 1 i 2 oraz § 6 ust. 1 uchwały nr LXVI/419/2014 Rady Gminy Wińsko z dnia 30 września 2014 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Wińsko podjęła w dniu 30 września 2014 r. uchwałę nr LXVI/419/2014 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 października 2014 r.

W toku postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski stwierdził podjęcie poszczególnych fragmentów przedmiotowej uchwały:

1) § 5 ust. 1 z istotnym naruszeniem art. 104 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2013 r., poz. 182, z późn. zm.; zwanej dalej „ustawą”),

2) § 5 ust. 2 z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10, art. 104 ust. 3 i 4 ustawy oraz art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.).

3) § 6 ust. 1 z istotnym naruszeniem art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie upoważnienia określonego w art. 43 ust. 10 ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy określa w drodze uchwały wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Ze względu na swój generalny

i abstrakcyjny charakter uchwała podejmowana na podstawie tego upoważnienia jest aktem prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

## I

W § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Wińsko wskazała, że przyznany zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie podlega zwrotowi w ratach miesięcznych w okresie do 24 miesięcy. W przepisie tym postanowiono zatem, że zwrot wspomnianego zasiłku będzie dokonywany zawsze w ratach, w terminie nie dłuższym niż 24 miesięcy. Zauważyć należy, że kwestia możliwości rozkładania na raty należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej oraz terminu ich płatności uregulowana została w art. 104 ust. 3 i 4 ustawy. Zgodnie z tymi przepisami wysokość wspomnianych należności podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w decyzji administracyjnej. W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie 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 na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, odroczyć termin płatności albo rozłożyć ją na raty. Oznacza to, że zgodnie z wolą ustawodawcy rozstrzyganie takich kwestii, jak termin zwrotu należności z tytułu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej czy rozkładanie ich na raty powinno dokonywać się indywidualnie w decyzjach administracyjnych, nie zaś w abstrakcyjnych i generalnych aktach normatywnych, takich jak analizowana uchwała. W związku z powyższym stwierdzenie nieważności przedmiotowego przepisu uznać należy za w pełni uzasadnione.

## II

Paragraf 5 ust. 2 analizowanej uchwały stanowi, że termin spłaty pierwszej i następnych rat oraz ich ilość i wysokość ustalana jest w decyzji administracyjnej z zastrzeżeniem, że spłata pierwszej raty musi nastąpić nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od daty pobrania zasiłku przez świadczeniobiorcę. Oznacza to, że także ten przepis rozstrzyga kwestie związane z rozkładaniem omawianych należności na raty oraz terminem ich spłaty. Jak już zostało wykazane powyżej – zgodnie z art. 104 ust. 3 i 4 ustawy – aktem, który powinien regulować te zagadnienia, jest decyzja administracyjna, a nie uchwała rady gminy. W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie nieważności także i § 5 ust. 2 rozpatrywanej uchwały.

Zauważyć ponadto należy, że z treści art. 43 ust. 10 ustawy wynika, że organ stanowiący gminy podejmuje uchwały w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. W pojęciach „warunki” oraz „tryb” nie mieści się zaś ustalanie składników decyzji administracyjnej w indywidualnych sprawach. O elementach konstytutywnych decyzji z zakresu pomocy społecznej przesądza ustawa o pomocy społecznej oraz art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 43 ust. 10 ustawy nie może stanowić materialnoprawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie jej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia wyznaczające treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (zob. J. Borkowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 490) albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji. Kompetencji takiej nie można natomiast domniemywać ani jej konstruować w oparciu o ogólne sformułowania ustawowe (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA/Wr 26/05, LEX nr 886950). Rada nie posiada kompetencji do ustalania obligatoryjnych elementów decyzji. Takie działanie stanowi niebudzące wątpliwości przekroczenie kompetencji własnej, a zarazem naruszenie uprawnień podmiotu wydającego decyzję administracyjną, który nie jest i nie może być związany takimi regulacjami aktu prawa miejscowego. 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. To na podmiocie wydającym decyzję ciąży obowiązek, aby w ramach procesu stosowania prawa, dokonał konkretyzacji norm abstrakcyjnych i generalnych. Zaprezentowane stanowisko organu nadzoru spójne jest z linią orzeczniczą przyjętą przez sądownictwo administracyjne (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Ad-

ministracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 67/07, LEX nr 322165). Należy zatem stwierdzić, że kwestionowany przepis istotnie narusza normy art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

### III

W § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Wińsko postanowiła, że osoba, której przyznano zasiłek, jest zobowiązana udokumentować sposób jego wykorzystania. Norma ta ściśle powiązana jest z kolejnym ustępem tego przepisu, który wskazuje, że w przypadku stwierdzenia wykorzystania zasiłku w całości lub w części niezgodnie z przeznaczeniem albo niepodjęcia lub zaniechania działań zmierzających do usamodzielnienia, zasiłek w trybie natychmiastowym podlegać będzie zwrotowi. Oznacza to, że od przedstawienia przez świadczeniobiorcę określonych dokumentów zależeć może konieczność natychmiastowego zwrotu zasiłku. Zgodnie z art. 104 ust. 3 ustawy wysokość takich należności oraz termin ich zwrotu ustalany jest w drodze decyzji administracyjnej. Przyjąć zatem należy, że kwestia zwrotu zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie rozstrzygana jest w postępowaniu administracyjnym, a zatem ewentualne kwestie dowodowe związane z tą sprawą zaliczyć należy do problematyki dowodów w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że w omawianym § 6 ust. 1 analizowanej uchwały Rada Gminy Wińsko, regulując, jakie dowody są dopuszczalne w celu wykazania sposobu wykorzystania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, unormowała problematykę zakresu dopuszczalnych dowodów w postępowaniu administracyjnym. Zauważyć należy, że kwestia ta uregulowana została na poziomie ustawowym i to w sposób odmienny niż uczyniła to Rada Gminy Wińsko. Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W kodeksie tym unormowana została m.in. problematyka dowodów. Zgodnie z art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Paragraf 2 tego przepisu stanowi ponadto, że jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Wskazać należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 2 kwietnia 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 24/08, LEX nr 485084) stwierdził, że jakiegokolwiek ograniczenie ustalonego w przepisie art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego zakresu środków dowodowych może wynikać tylko z ustawy. Oznacza to, że wymaganie w postępowaniu administracyjnym od podmiotu, któremu przyznano zasiłek, udowodnienia sposobu jego wykorzystania wyłącznie w ściśle określonych formach – tj. przez udokumentowanie – stanowi istotne naruszenie art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten wskazuje wyraźnie, że jako dowód w postępowaniu administracyjnym należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Nałożenie przez Radę Gminy Wińsko obowiązku wykazania sposobu wykorzystania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie poprzez przedłożenie odpowiednich dokumentów jest bez wątpienia ograniczeniem ustalonego w art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego zakresu środków dowodowych. Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności także § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały.

Zauważyć trzeba, że zapewnienie hierarchicznej zgodności norm stanowi jeden z fundamentów funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 62; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 182). Oznacza to, że każda norma stanowiona przez organy władzy publicznej nie może pozostawać w sprzeczności z innymi normami stojącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa. Organy jednostek samorządu terytorialnego są zatem upoważnione do stanowienia tylko takich aktów prawa miejscowego, które pozostają w zgodzie z pozostałymi rodzajami aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ustanowienie przez radę gminy normy sprzecznej z przepisami stojącymi wyżej w hierarchii źródeł prawa uznać więc należy za przekroczenie kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego. Tego typu działanie powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały lub jej części. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428): „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 naru-

szenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”. Stwierdzenie nieważności wskazanych wyżej przepisów przedmiotowej uchwały uznać trzeba zatem za w pełni uzasadnione.

W związku z powyższym należało orzec 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 jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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*