



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 sierpnia 2014 r.

Poz. 3485



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.13.33.2014.SP1

Wrocław, dnia 6 sierpnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE 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

uchwały Rady Gminy Chojnów Nr **L.338.2014** z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Chojnów na sesji w dniu 27 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę Nr **L.338.2014** w sprawie *określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie*, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Chojnów z dnia 4 lipca 2014 r. nr SO.033.1.6.2014.JO i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 9 lipca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.) w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ponadto Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 we fragmencie „*pod warunkiem rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej*” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 i art. 8 ust. 1 w związku z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, a także art. 94 Konstytucji RP;
- § 2 ust. 1 lit. a) i lit. c) oraz ust. 2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 14, art. 102 ust. 2 oraz art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 63 i art. 75 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.);
- § 4 ust. 2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazano także art. 41 pkt 2 i art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Organ Nadzoru wskazuje, że podstawą prawną przedmiotowej uchwały jest także art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Gminy Chojnów nie zrealizowała w sposób prawidłowy kompetencji prawodawczej zawartej w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Uchwała nie określa wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, wskazując jedynie – w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały – że: *„Wysokość zasiłku nie może być wyższa niż 10-krotność kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.”* Ponadto Rada w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały przyjęła: *„Wysokość zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie uzależniona jest od możliwości finansowych Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz ustaleń wynikających z przeprowadzonego wywiadu środowiskowego odnośnie sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej wnioskodawcy.”*

Regulacja taka nie może zostać uznana za określenie wysokości zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Organ stanowiący gminy był bowiem zobowiązany do określenia konkretnej, a nie maksymalnej wysokości zasiłku. Wysokość ta powinna zostać ustalona precyzyjnie, a nie – jak to uczyniono w uchwale – w formie kwoty maksymalnej.

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 wysokość 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 dotyczy 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 istotne naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu w całości.

Ponadto Organ Nadzoru zwraca uwagę na następujące uchybienia uchwały, stanowiące istotne naruszenie przepisów prawa.

Rada Gminy w § 1 załącznika do uchwały przyjęła: „*Osobom i rodzinom mieszkającym na terenie Gminy Chojnów można przyznać zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie pod warunkiem rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej.*”

Zdaniem Organu Nadzoru Rada Gminy powyższym postanowieniem załącznika do uchwały ograniczyła zakres adresatów uchwały – osób uprawnionych do świadczenia z pomocy społecznej, o którym mowa w art. 43 ustawy o pomocy społecznej – wyłącznie do osób rozpoczynających własną działalność gospodarczą, czym naruszyła w sposób istotny art. 7 i art. 8 ust. 1 w związku z art. 43 ust. 10 wskazanej powyżej ustawy.

Podnieść należy, że powyższa regulacja wykracza poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 43 ust. 10 wskazanej ustawy. Jednocześnie w sposób niedopuszczalny modyfikuje przepisy art. 7 i art. 8 ust. 1 tego aktu. 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 powyższa ustawa 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.

Organowi stanowiącemu gminy nie przysługują jakiejkolwiek kompetencje w kształtowaniu powyższych przesłanek. W szczególności rada nie może powyższych kwestii regulować w sposób dowolny, a zwłaszcza modyfikować przepisów ustawy w kwestii określenia kręgu osób uprawnionych do otrzymania świadczeń z pomocy społecznej (w tym zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie) gdyż ustawodawca nie przyznał jej takiego uprawnienia. Zapis art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi regułę, od której odstępstwem są jedynie 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 oraz art. 91 ustawy o pomocy społecznej.

Dodatkowo należy mieć również na uwadze, że przepis ustawy o pomocy społecznej regulujący zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie wskazuje bezpośrednio podmioty, którym zasiłek taki nie przysługuje lub przysługuje w ograniczonym zakresie. Zgodnie z art. 43 ust. 7 ustawy, podstawą odmowy przyznania albo ograniczenia rozmiarów pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie może być uchylenie się przez osobę lub rodzinę ubiegającą się o pomoc od podjęcia odpowiedniej pracy w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy albo poddania się przeszkoleniu zawodowemu. Z kolei art. 43 ust. 8 ustawy stanowi, że pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się otrzymała już pomoc na ten cel z innego źródła.

Należy zatem zauważyć, że ani określanie kręgu beneficjentów zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, ani tym bardziej zawężenie tego kręgu wyłącznie do osób rozpoczynających własną działalność gospodarczą nie zostało powierzone organowi stanowiącemu gminy przez ustawodawcę delegacją ustawową wyrażoną w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

W § 2 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła: „*Osoby ubiegające się o zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie, oprócz warunków zawartych w art. 43 ustawy o pomocy społecznej powinny przedłożyć: a) wniosek zawierający: - proponowaną kwotę zasiłku, - rodzaj prowadzonej działalności; (...) c) zaświadczenia: - zaświadczenie z PUP potwierdzające fakt bezrobocia, - zaświadczenie o nieskorzystaniu ze środków na ten cel*”.

Z kolei w § 2 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiono: „*Osoby ubiegające się o zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie powinny udokumentować swoje kwalifikacje i przygotowanie do prowadzenia da-*

nego typu działalności (np. świadectwa ukończenia szkoły, kursu, świadectwa pracy o podobnym charakterze)."

Tym samym Rada określiła obligatoryjne elementy wniosku o przyznanie zasiłku celowego oraz procedury jego załatwiania. Jednakże zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy społecznej, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej stanowi z kolei, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

W ocenie Organu Nadzoru kwestionowane postanowienia załącznika do uchwały nie mogą zostać uznane za prawidłową realizację kompetencji wynikającej z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Należy przede wszystkim mieć na względzie, że rada gminy dysponuje wyłącznie upoważnieniem do określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Nie oznacza to jednak uprawnienia do określenia elementów, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie zasiłku celowego. Zważywszy na regulacje zawarte w art. 14 i art. 106 ustawy o pomocy społecznej stwierdzić należy, że w przypadku takich wniosków zastosowanie będzie miał art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten stanowi m. in., że podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (§ 1). Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych (§ 2).

W ocenie Organu Nadzoru brak jest uprawnień po stronie Rady Gminy Chojnów do określania w sposób wiążący elementów takiego podania, jak i innych elementów procedury składania podań uregulowanej już w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nie sposób bowiem uznać, aby w ramach kompetencji do określenia trybu przyznawania zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie możliwe było uzupełnienie przepisów ustawowych o wymagania dotyczące treści samego wniosku (podania) o przyznanie zasiłku i procedury jego załatwiania, w szczególności w sytuacji, gdy ustawodawca wyraźnie odsyła w tym zakresie do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego. Rada gminy nie dysponuje uprawnieniem do ograniczania możliwości wystąpienia z wnioskiem o przyznanie zasiłku celowego poprzez wprowadzenie wymogu skorzystania z wniosku zawierającego wyłącznie wskazane przez radę elementy. Taki wniosek (podanie) musi zawierać jedynie te elementy, które ustawodawca wymienił w art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ma zatem podstaw do podejmowania szczegółowej regulacji w tym zakresie przez radę gminy.

Mając zatem na uwadze, że Rada Gminy nie posiada kompetencji do ustalenia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej elementów składowych wniosku o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej, stwierdzić należy iż **§ 2 ust. 1 lit. a), lit. c)** oraz **ust. 2** załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 14 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Kwestionowane przez Organ Nadzoru postanowienia regulują również, jakie dokumenty należy przedłożyć celem uzyskania zasiłku celowego. W tym miejscu należy również przywołać art. 14 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a także art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej. W art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego postanowiono z kolei, że 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 (§ 1). 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. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio (§ 2).

W wyroku z dnia 2 kwietnia 2008 roku (sygn. akt IV SA/Po 24/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że jakiegokolwiek ograniczenie ustalonego w przepisie art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego zakresu środków dowodowych może wynikać tylko z ustawy. Oznacza to, że wymaganie od podmiotu ubiegającego się o zasiłek celowy załączenia do wniosku o jego przyznanie konkretnych dokumentów stanowi istotne naruszenie art. 75 Kodeksu. Przepis ten wskazuje wyraźnie, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Nałożenie przez Radę obowiązku potwierdzenia okoliczności uprawniających do przyznania zasiłku celowego poprzez przedłożenie dokumentów określonych w § 2 ust. 1 lit. c) oraz ust. 2 załącznika do uchwały jest bez wątpienia ograniczeniem ustalonego w art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego zakresu środków dowodowych.

Odnosnie § 2 ust. 1 lit. c) i ust. 2 załącznika do uchwały wskazać należy również art. 105 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym sądy, organy i jednostki organizacyjne są obowiązane niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, udostępnić lub udzielić na wniosek pracownika socjalnego odpowiednich informacji, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej. Oznacza to, że pracownik socjalny ma możliwość ustalenia określonych faktów w inny sposób niż poprzez dokumenty przedłożone wraz z wnioskiem. To w zakresie jego kompetencji leży decyzja, czy z tej możliwości dowodowej skorzysta. Tak więc wprowadzanie w uchwale regulacji nakładających obowiązek potwierdzenia okoliczności uprawniających do przyznania zasiłku celowego będzie stanowiło również ingerencję w uprawnienia pracownika socjalnego w zakresie uzyskania informacji mających znaczenie dla rozstrzygnięcia o przyznaniu lub wysokości świadczeń z pomocy społecznej.

Należy przypomnieć, że 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. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. 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. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z postanowieniami ustawowymi. Uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Modyfikacja i uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (wyrok NSA-OZ we Wrocławiu z 20.08.1996 r., sygn. akt: SA/Wr 2761/95 niepublikowany).

Ponadto należy zwrócić uwagę na art. 102 ustawy o pomocy społecznej, w którym postanowiono, że: „1. Świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. 2. Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”. Oznacza to, że Rada, przesądzając o konieczności złożenia wniosku celem przyznania zasiłku celowego, dokonała modyfikacji regulacji ustawowej. Ustawodawca przewiduje możliwość przyznania takiego zasiłku z urzędu, natomiast Rada kwestionowanym postanowieniem zadecydowała, że może być on przyznany jedynie na wniosek. Tym samym dokonała istotnego naruszenia art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Następnie Rada przyjęła w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, że: *„Wysokość kwoty podlegającej zwrotowi oraz sposób i termin spłaty tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej, w której należy wskazać: 1) rodzaj przyznanej pomocy, jej wysokość oraz zakres, 2) wysokość kwoty podlegającej zwrotowi, 3) wysokość rat, 4) okres spłaty, 5) termin rozpoczęcia spłaty.”*

Z treści przepisu art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej wynika, że organ stanowiący 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 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 43 ust. 10 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 wyznaczające treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (porównaj: 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 (porównaj: wyrok WSA z dnia 23 lutego 2005 r., 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 uprawnienia 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 jest spójne z linią orzecniczą przyjętą przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (porównaj: wyrok WSA z dnia 25 kwietnia 2007 r., IV SA/Wr 67/07, LEX nr 322165).

Należy zatem stwierdzić, że § 4 ust. 2 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego.

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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz