

**AKTY
PRAWA MIEJSCOWEGO
DOTYCZĄCE
POMOCY SPOŁECZNEJ**

Przewodnik z wzorami

Jakub Wilk

AKTY PRAWA MIEJSCOWEGO DOTYCZĄCE POMOCY SPOŁECZNEJ

Przewodnik z wzorami

Jakub Wilk

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 4 listopada 2020 r.

Wydawca
Anna Kubuj-Kacperek

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-447-3

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11

I

Część ogólna

Rozdział 1	
Pojęcie aktu prawa miejscowego i jego pozycja w systemie źródeł prawa	15
Rozdział 2	
Ogłoszenie, <i>vacatio legis</i> i wejście w życie aktu prawa miejscowego	24
Rozdział 3	
Obowiązkiwanie aktów prawa miejscowego	31
Rozdział 4	
Technika prawodawcza stosowana przy stanowieniu aktów prawa miejscowego	39
Rozdział 5	
Podstawy prawne do stanowienia aktów prawa miejscowego w ustawie o pomocy społecznej	48

II Część szczególna

Rozdział 6

Uchwała w sprawie podwyższenia kwot dochodu
uprawnających do zasiłku okresowego i celowego 53

Rozdział 7

Uchwała w sprawie podwyższenia minimalnej kwoty zasiłku
okresowego 62

Rozdział 8

Uchwała w sprawie wysokości oraz szczegółowych
warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego
na ekonomiczne usamodzielnienie 67

Rozdział 9

Uchwała w sprawie szczegółowych warunków przyznawania
i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne
usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług
opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz
szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego
zwolnienia od opłat, jak również trybu ich pobierania 77

Rozdział 10

Uchwała w sprawie warunków ustalania opłat za pobyt
w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym,
częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat oraz
zwrotu należności za okres nieobecności osoby w domu 89

Rozdział 11

Uchwała w sprawie podwyższenia wysokości kwot pomocy
pieniężnej na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie
oraz wartości pomocy na zagospodarowanie 98

Rozdział 12

**Uchwała w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia
z pomocy społecznej przyznane pod warunkiem zwrotu 103**

Rozdział 13

**Uchwała w sprawie szczegółowych zasad ponoszenia
odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach
chronionych 111**

Część III**Wzory**

1. Wzór uchwały podejmowanej na podstawie art. 8 ust. 2 u.p.s.	125
2. Wzór uchwały podejmowanej na podstawie art. 38 ust. 6 u.p.s.	127
3. Wzór uchwały podejmowanej na podstawie art. 43 ust. 10 u.p.s.	128
4. Wzór uchwały podejmowanej na podstawie art. 50 ust. 6 u.p.s.	129
5. Wzór uchwały podejmowanej na podstawie art. 66 u.p.s.	131
6. Wzór uchwały podejmowanej na podstawie art. 90a ust. 1 u.p.s.	133
7. Wzór uchwały podejmowanej na podstawie art. 96 ust. 4 u.p.s.	134
8. Wzór uchwały podejmowanej na podstawie art. 97 ust. 5 u.p.s.	136
Wykaz powołanej literatury	139
Wykaz powołanych orzeczeń	143

WSTĘP

Ustawa o pomocy społecznej umożliwia wprowadzanie odmiennych zasad udzielania świadczeń z pomocy społecznej w poszczególnych gminach i powiatach. Odmienności dotyczyć mogą tylko niektórych świadczeń i tylko w ograniczonym zakresie, niemniej jednak organy stanowiące gmin i powiatów posiadają kompetencje prawodawcze umożliwiające dostosowywanie wskazanych ustawowo zagadnień do warunków lokalnych, poprzez wydawanie aktów prawa miejscowego.

Wszystkie kompetencje prawodawcze delegowane do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dotyczą kwestii wiążących się z koniecznością wyważenia możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego oraz możliwości współfinansowania pomocy przez osoby, którym jest ona udzielana. Niektóre z nich mają charakter fakultatywny i są wykorzystywane wtedy, gdy organ prawodawczy uzna, że jednostka samorządu terytorialnego ma możliwość, aby przyznawać jakieś świadczenie z pomocy społecznej w wysokości wyższej niż ustawowe minimum albo kierować je do szerszego grona osób niż to, które uprawnienia do jego otrzymania wywodzi bezpośrednio z ustawy. Inne kompetencje prawodawcze obligują radę gminy lub radę powiatu do tego, aby podjęła akt prawa miejscowego i dookreśliła zasady, na jakich przyznawane będzie jakieś świadczenie z pomocy społecznej. Tym samym uchwała stanowi niezbędny element współkształtujący stan prawny, na podstawie którego udziela się niektórych świadczeń.

Założeniem opracowania jest kompleksowe przedstawienie podstaw prawnych do stanowienia aktów prawa miejscowego zamieszczonych

w ustawie o pomocy społecznej oraz wyjaśnienie, w jaki sposób prawodawca miejscowy może z tych upoważnień korzystać. Tekst podzielony został na dwie części – ogólną i szczególną. W pierwszej poruszono tematykę stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie, w jakim może być ona przydatna dla prawodawców miejscowych, realizujących kompetencje prawodawcze z ustawy o pomocy społecznej. Ta część może być również pomocna przy stanowieniu innych aktów prawa miejscowego. W drugiej przedstawione zostały kolejno ustawowe przepisy kompetencyjne do stanowienia aktów prawa miejscowego zamieszczone w ustawie o pomocy społecznej. W komentarzu do tych przepisów uwaga zwrócona została przede wszystkim na zakres dyskrecjonalności prawodawcy przy podejmowaniu regulacji. Uwzględnione przy tym zostały zarówno praktyka prawodawcza, jak i stanowiska orzecznictwa i literatury.

Całość została przygotowana w taki sposób, aby możliwe było zapoznanie się z kompleksowym opisem uprawnień w zakresie stanowienia prawa miejscowego na podstawie ustawy o pomocy społecznej, ale jednocześnie, by każdy z punktów części szczególnej mógł być czytany niezależnie i niósł – z uwzględnieniem części ogólnej – praktyczną pomoc przy uchwalaniu konkretnych aktów prawa miejscowego.

Publikacja adresowana jest przede wszystkim do praktyków (stąd zamieszczone w niej wzory uchwał), choć starano się, by spełniała również standardy pozwalające na zachęcenie do lektury także osoby, które prawodawstwem miejscowym i prawem pomocy społecznej zajmują się od strony naukowej.

Jakub Wilk

Wrocław, listopad 2020 r.

Rozdział 1

POJĘCIE AKTU PRAWA MIEJSCOWEGO I JEGO POZYCJA W SYSTEMIE ŹRÓDEŁ PRAWA

1.1. Organy jednostek samorządu terytorialnego zostały, na mocy Konstytucji RP, włączone do grupy organów współkształtujących obowiązujący w Polsce stan prawny. Obok terenowych organów administracji rządowej mogą być one upoważniane ustawowo do ustanawiania aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są zaś jednymi ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej.

Akt prawa miejscowego to pojęcie zarówno języka prawnego, jak i języka prawniczego¹. Akt ten został scharakteryzowany w art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP poprzez wskazanie, że jest on źródłem powszechnie obowiązującego prawa, o zakresie obowiązywania ograniczonym do obszaru działania organów, które go ustanowiły, stanowiącym przez organy (jednostek lub związku jednostek) samorządu terytorialnego albo terenowe organy administracji

¹ W ramach opracowania z pojęciem aktów prawa miejscowego zamiennie stosowane będzie pojęcie prawa miejscowego. Mimo doktrynalnych niuansów w sposobie definiowania prawa miejscowego, może być ono rozumiane jako prawo stanowione przez organy niecentralne administracji rządowej i administracji samorządowej mające walor powszechności obowiązywania, a zatem prawo stanowione w formie aktów prawa miejscowego. Warto przy tym zaznaczyć, że synonimicznego do „prawa miejscowego” znaczenia nie ma „prawo lokalne” – por. P. Lisowski, *Lokalne źródła prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 83–101.

rządowej. Jednocześnie w powołanych przepisach Konstytucja RP zastrzega, że możliwość prawidłowego zafunkcjonowania tego aktu w systemie prawnym wymaga jego wydawania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie oraz na zasadach i w trybie ustawowo określonym, a jego wejście w życie musi nastąpić według zasad i w trybie ustawowo określonym.

1.2. Ze statusu aktu prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego wynika możliwość kreowania w nim norm prawnych, których obowiązywanie może dotyczyć każdego podmiotu znajdującego się w sytuacji opisanej w hipotezie tych norm.

Sam termin „źródło prawa” nie jest jednoznaczny. Można jednak stwierdzić, że w rozumieniu konstytucyjnym² dotyczy on źródeł obowiązywania prawa w znaczeniu formalnym³. Chodzi przy tym o źródła prawa w ujęciu normodawczym. Konstytucja RP wskazuje bowiem, w jaki sposób tworzone może być prawo. Z regulacji konstytucyjnych wywieść można, że za fakty prawotwórcze uznawane są fakty prawo stanowiące, a więc takie, których celem jest tworzenie prawa (prawo stanowione jest intencjonalnie).

W polskim systemie prawnym ukształtowany został model dualistycznego podziału źródeł prawa na prawo powszechnie i wewnętrznie obowiązujące. Rozróżnienie to ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne, ponieważ tylko źródła powszechnie obowiązującego prawa mogą być adresowane do każdego podmiotu – osób fizycznych, jednostek organizacyjnych, organów władzy publicznej. Kształtują one stan prawny. Natomiast prawo wewnętrznie obowiązujące może być adresowane wyłącznie do jednostek organizacyjnie podległych organowi, który prawo to stanowi.

Nie każdy akt prawa miejscowego będzie adresowany do wszystkich podmiotów. O tym, jak szeroka będzie kategoria tych adresatów,

² „Źródła prawa” to tytuł trzeciego rozdziału Konstytucji RP.

³ *Fontes iuris oriundi* – por. P. Winczorek, *Źródła prawa w projekcie konstytucji Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, PL 1996/4, s. 18.

decyduje przede wszystkim przedmiot regulacji. Krąg adresatów aktu prawa miejscowego jest najczęściej wyznaczony już w ustawie, choć obowiązują także takie delegacje ustawowe, które pozwalają na jego (współ)formowanie przez prawodawcę miejscowego.

Sytuując akty prawa miejscowego w systemie źródeł prawa, wskazać należy, że ich pozycja w tym systemie jest najniższa⁴. Oznacza to, że normy wynikające z aktów prawa miejscowego muszą być zgodne z normami wynikającymi z innych źródeł prawa powszechnie obowiązującego⁵. Prawodawca miejscowy zobowiązany jest zatem nie tylko do stanowienia prawa na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, ale także prawa niesprzecznego z innymi normami powszechnie obowiązującymi.

1.3. Ograniczenie mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego do obszaru działania organów, które go ustanowiły, nie jest żadnym ewenementem. Każdy akt prawny obowiązuje bowiem jedynie na obszarze ograniczonym właściwością miejscową organu prawodawczego. Rzecz w tym, że pozostałe organy mogące stanowić prawo powszechnie obowiązujące na terenie Polski mają właściwość miejscową rozciągającą się na całe jej terytorium.

⁴ Choć odnotować należy, że pojawiają się również stanowiska zrównujące moc prawną norm zawartych w aktach prawa miejscowego z normami wynikającymi z rozporządzeń, a nawet przedstawiające argumenty „za prymatem prawa lokalnego” (D. Dąbek, *Kontrola legalności aktów prawa miejscowego* [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej*, red. S. Nitecki, Bielsko-Biała 1999, s. 120; porównaj także argumenty polemiczne J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2003, s. 95 i J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 77).

⁵ Pamiętać należy, że chodzi o hierarchię źródeł prawa, a nie hierarchię norm, gdyż „normy prawne ujmowane z osobna są sobie równe w obowiązywaniu, co oznacza, że obowiązują równoległe obok siebie. (...) abstrakcyjnie rzecz ujmując – dla obowiązywania normy w konkretnym przypadku nie ma znaczenia ranga źródła prawa, w jakim norma prawna została zawarta, to jednak ranga ta nabiera istotnego znaczenia w przypadku zastosowania normy w obliczu określonego stanu faktycznego” – J. Filipek, *Sprawa spójnego obowiązywania norm prawa administracyjnego* [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa administracyjnego i sędowo-administracyjnego*, red. J. Filipek, Kraków 2001, s. 42.

Niemniej jednak w ograniczeniu obszaru obowiązywania prawa miejscowego zwiera się jego istota. Daje ono bowiem możliwość kształtowania stanu prawnego w sposób dostosowany do warunków lokalnych. Skoro zaś organy jednostek samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej mają, co do zasady⁶, możliwość działania na obszarze swoich jednostek, to prawo miejscowe może różnicować stan prawny obowiązujący na terenie różnych województw, powiatów czy gmin (a także jednostek funkcjonujących w ramach specjalnych podziałów terytorialnych państwa).

Specyfika aktów prawa miejscowego, która wynika z ich konstytucyjnego ukształtowania, sprowadza się zatem do łączenia przez nie dwóch cech. Są to zarówno akty powszechnie obowiązujące, jak i lokalne źródła prawa.

1.4. Konstytucja RP wskazuje generalnie, że akty prawa miejscowe stanowione są przez organy (jednostek lub związku jednostek)⁷ samorządu terytorialnego albo terenowe organy administracji rządowej. Pozostawia tym samym ustawodawcy możliwość kierowania kompetencji prawodawczej do każdego z organów będących organem

⁶ Trafne argumenty dotyczące możliwości rozszerzenia zakresu obowiązywania aktu prawa miejscowego organu jednej jednostki samorządu terytorialnego na obszar innej jednostki samorządu terytorialnego przy realizacji zadań powierzonych (tj. w wyniku zawartego porozumienia) – por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, LEX 2015, nie znalazły dotychczas aprobaty w orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 27.04.2011 r., III SA/Wr 84/11, LEX nr 863189; wyrok WSA we Wrocławiu z 3.01.2013 r., III SA/Wr 463/12, LEX nr 1330090; wyrok NSA z 3.06.2014 r., II GSK 743/13, LEX nr 1519195).

⁷ Konstytucja RP używa sformułowania „organy samorządu terytorialnego”, które jest nieprecyzyjne. Nie istnieją bowiem organy samorządu terytorialnego jako takiego. Samorząd jako całość nie ma podmiotowości prawnej, a zatem nie może posiadać swoich organów. „Samorząd jest decentralizacją, a więc oznaczeniem strukturalnej formy administracji, a nie – podmiotu, ani – przedmiotu administracji” – T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 152. Zasadne jest zatem unikanie konstytucyjnego uproszczenia terminologicznego – por. P. Lisowski, *Samorząd terytorialny a jednostka samorządu terytorialnego – rozważania semantyczne* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 439–449.

jednostki samorządu terytorialnego⁸ albo terenowym organem administracji rządowej.

Choć na podstawie regulacji ustawowych możliwe jest wskazanie, które organy *de lege lata* mają możliwość stanowienia prawa miejscowego⁹, to problematyka przedstawienia pełnego katalogu organów mieszczących się pod konstytucyjnymi terminami „organów samorządu terytorialnego” i „terenowych organów administracji rządowej” mających kompetencję do stanowienia prawa budzi spory doktrynalne. Akty prawa miejscowego z zakresu pomocy społecznej mogą być jednak stanowione jedynie przez dwa organy¹⁰ – radę gminy¹¹ i radę powiatu¹². Ich pozycja jako prawodawców miejscowych jest niekwestionowana, a zatem można jednoznacznie stwierdzić, że prawo miejscowe stanowione przez te organy znajduje swoje umocowanie konstytucyjne, a powszechnie obowiązujące akty prawne przez nie wydane będą aktami obowiązującymi na obszarze gminy albo powiatu¹³.

⁸ Jednocześnie w przypadku utworzenia związku jednostek samorządu terytorialnego kompetencja ta może – co ustawa może, ale nie musi przewidywać wprost (i przewiduje, choć nie zawsze) – przysługiwać organowi związku jednostek samorządu terytorialnego.

⁹ Są to: rada gminy, wójt, rada powiatu, zarząd powiatu, starosta, sejmik województwa, zarząd województwa, zgromadzenie związku jednostek samorządu terytorialnego (tj. związku międzygminnego, związku powiatowo-gminnego, związku powiatów i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii), wojewoda, dyrektor urzędu morskiego, dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej, graniczny i powiatowy lekarz weterynarii oraz regionalny dyrektor ochrony środowiska.

¹⁰ Potencjalna możliwość stanowienia tych aktów przez zgromadzenie związku jednostek samorządu terytorialnego, ze względu na brak związków, których przedmiotem działalności jest pomoc społeczna, nie jest realizowana.

¹¹ Ilekroć w niniejszym opracowaniu jest mowa o radzie gminy, należy przez to rozumieć – zgodnie z art. 15 ust. 2 u.s.g. oraz art. 92 ust. 1 pkt 1 u.s.p. – także radę miejską i radę miasta.

¹² Tym samym – zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 u.s.p – także radę miasta będącą organem stanowiącym w mieście na prawach powiatu.

¹³ Akt prawa miejscowego może mieć zakres obowiązywania ograniczony terytorialnie, tj. organ powiatu może ustanowić akt obowiązujący tylko w niektórych gminach lub ich częściach, zaś organ gminy akt obowiązujący tylko w niektórych jednostkach pomocniczych, ich częściach albo na innym wyznaczonym obszarze gminy.

W książce kompleksowo omówiono ogólne zasady stanowienia aktów prawa miejscowego, które powinny być uwzględniane przy projektowaniu uchwał organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego. Szczegółowo skomentowano wszystkie te przepisy ustawy o pomocy społecznej, które zawierają upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego. Przede wszystkim zaś zwrócono uwagę na zakres dyskrecjonalności prawodawcy miejscowego przy ustalaniu treści poszczególnych aktów. Uwzględniono przy tym zarówno praktykę prawodawczą, jak i stanowiska orzecznictwa i literatury.

Uzupełnieniem całości są wzory uchwał, które zawierają wszystkie opisane zasady stanowienia aktów prawa miejscowego.

Książka przeznaczona jest przede wszystkim dla pracowników administracji. Będzie stanowiła pomoc przy tworzeniu projektów uchwał, a także ich stosowaniu, tj. przy prowadzeniu postępowań administracyjnych i wydawaniu decyzji.

Jakub Wilk – prawnik konstytucjonalista i administratywista; specjalista administracji publicznej; sprawuje nadzór nad organami jednostek samorządu terytorialnego; orzeka w samorządowym kolegium odwoławczym; zajmuje się dydaktyką akademicką i szkoleniami specjalistycznymi; autor ponad 100 tekstów naukowych i popularnonaukowych z zakresu prawa administracyjnego.



9788382234473 W01P01

ISBN 978-83-8223-447-3



9 788382 234473

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 59 ZŁ (W TYM 5% VAT)