



IUS ET ADMINISTRATIO

ISSN 2300-4797

NR 1/2023 (50)

DOI: 10.15584/iuseta.2023.1.6

dr hab. Piotr Lisowski, prof. UW r

ORCID: 0000-0002-8154-3167

e-mail: piotr.lisowski@uwr.edu.pl

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

## Samorządowa samodzielność prawotwórcza a administracja świadcząca

### Self-governmental Law-Making Independence and Providing Administration

#### Abstract

Self-governmental administration is geared to performing the tasks of providing administration. The analysis concerns the making of self-governmental acts of local law based on The Act on Social Assistance and The Act on Family Benefits. The paper focuses on the independence of this law-making process, asking about “the if”, “the what” and “the how” of the legislation in question. It also studies the attribute of self-governance, analysing whether the influences of corporate nature, operating via self-governmental forms of direct democracy, are active in this law-making process.

**Keywords:** providing administration, acts of local law, self-governance, independence; social assistance, family benefits.

#### Streszczenie

Administracja samorządowa jest predysponowana do realizowania administracji świadczącej. Analiza dotyczy stanowienia samorządowych aktów prawa miejscowego na podstawie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ustalenia koncentrują się na przebiegu samodzielności prawotwórczej w tym zakresie – czemu docelowo służy udzielanie odpowiedzi na pytania: Czy?, Co?, Jak? Uwzględniono też atrybut samorządności – sprawdzany pod kątem udziałów w tym procesie wpływów o korporacyjnej proveniencji, poprzez samorządowe formy demokracji bezpośredniej.

**Słowa kluczowe:** administracja świadcząca, akty prawa miejscowego, samorządność, samodzielność, pomoc społeczna, świadczenia rodzinne.

## 1. Wprowadzenie

Społeczny kontekst samorządowego administrowania nieuchronnie profiluje, uwrażliwia funkcjonowanie tej części terenowej administracji publicznej na organizowanie i wykonywanie administracji świadczącej. Podatność administracji samorządowej na realizowanie tej funkcji administracji publicznej<sup>1</sup> wydaje się więc oczywista, aksjomatyczna – co znajduje potwierdzenie w „przydzielach” zadaniowo-kompetencyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego (i ich organów). Trudno, aby było inaczej, zważywszy na właściwości konstrukcyjne jednostek samorządu terytorialnego. Ich (organizacyjne) wywodzenie z korporacyjności, znaczenie dla ich funkcjonowania samorządności oraz wsparcie – w kontekście *ad extra* – atrybutem samodzielności<sup>2</sup>. Bezspornie mamy zatem do czynienia z administracją publiczną nastawioną na wieloaspektowe zaangażowanie w świadczeniowe administrowanie.

W ujęciu instytucjonalnym szczególnym tego wyrazem jest postępująca specjalizacja samorządowych jednostek organizacyjnych o świadczeniowym przeznaczeniu, poczynszy od zjawisk strukturalno-organizacyjnych w typie aparatów pomocniczych<sup>3</sup>, a na „liniowych” – *stricte* już operacyjnych – rozwiązaniach skończywszy<sup>4</sup>. Oczywiście, w tym zakresie znajdują też zastosowanie podstawowe (klasyczne, „normalne” zjawiska strukturalno-organizacyjne), a więc organy administracji publicznej, tak w znaczeniu ustrojowym, jak i zyskujących taką kwalifikację w perspektywie prawa procesowego.

Administracyjna różnorodność daje też o sobie znać w perspektywie przedmiotowo ujmowanej administracji publicznej<sup>5</sup> – administracja świadcząca szczególnie

---

<sup>1</sup> Zob. np.: T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji publicznej*, Wrocław 1992; R. Kusiak-Winter, *Funkcje i główne sfery działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 54–62.

<sup>2</sup> Zob. np.: P. Lisowski, *Istota decentralizacji samorządowej (ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego)* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, *op.cit.*, s. 463–466.

<sup>3</sup> Zob.: ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, regionalne ośrodki polityki społecznej (art. 110 i n. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901) (dalej jako: u.p.s.); centra usług społecznych (ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych – Dz.U. poz. 1818).

<sup>4</sup> Wśród nich szczególną rolę odgrywają podmioty administracji publicznej w typie zakładów administracyjnych (np. domy pomocy społecznej, przedszkola, szkoły), także – niepublicznych. Specyfika form świadczenia niektórych usług sprawia, że wykonywane są one przez „pojedynczych” administrujących (także o publicznej lub niepublicznej proveniencji – czego przykładem sposób świadczenia usług opiekuńczych).

<sup>5</sup> Co stanowi doktrynalnie konstатовany fakt notoryjny, to potrzeby administrowania determinują instytucjonalny obraz administracji publicznej, np. *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.

bowiem jest podatna na wykorzystywanie całej palety form działania administracji publicznej.

I właśnie to ujęcie (przedmiotowe) stanowi punkt wyjścia dla zamierzonej w tym przypadku analizy. Ta bowiem ma koncentrować się na „świadczącej roli samorządu” w zakresie polegającym na stanowieniu samorządowych aktów prawa miejscowego. Takie nastawienie służy zweryfikowaniu dostępności jednego z kluczowych atrybutów samorządowego administrowania – tj. wspomianej już samodzielności<sup>6</sup>. Prowadzone w tym przypadku rozważania wezmą także pod uwagę wątek „samorządnościowy”. Sprawdzeniu dostępności i przebiegu prawotwórczej samodzielności – a więc *sui generis* uwolnienia stanowienia aktów prawa miejscowego od wpływów zewnętrznych – towarzyszyć więc będzie spojrzenie (sygnalizacyjne)<sup>7</sup> na znaczenie udziałów w tym procesie wpływów o korporacyjnej proveniencji, wyrażonych samorządnością polegającą na partycypacji w administrowaniu – „poprzez” samorządowe formy demokracji bezpośredniej<sup>8</sup>.

Sprawdzeniu przebiegu samorządowej samodzielności prawotwórczej służyć ma poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania:

- czy prawne uwarunkowania determinujące stanowienie (poszczególnych) samorządowych aktów prawa miejscowego uwzględniają zdecentralizowane „potrzeby” organu prawodawczego;
- a jeśli tak, to w jaki sposób ten atrybut znajduje w tym przypadku zastosowanie;
- od czego zależy „wymiar” i „przebieg” samodzielności w stanowieniu aktów prawa miejscowego;
- czy mamy w tym zakresie do czynienia z normatywizacją, respektującą wymagania służące zachowaniu systemowości porządku prawnego;
- czy podstawy i (szczególnie) granice stanowienia samorządowych aktów prawa miejscowego posługują się jednym modelem (algorytmem) uwarunkowań, czy też (w ramach danego rodzaju tych aktów – w tym przypadku, jak

---

<sup>6</sup> Więcej na ten temat, np.: „[...] samodzielność [...] [s]tanowi [...] cechę, atrybut sytuacji prawnej administrującego istotnie determinującą (w istocie – ograniczającą) zasięg i intensywność oddziaływania ww. form i sposobów oddziaływania. [...] chodzi o treść tej sytuacji polegającą na normatywnie gwarantowanym prawie (rzadziej – wolności) swobodnego dokonywania różnego rodzaju wyborów w ramach administrowania. [...] weryfikowanie tej cechy *summa summarum* sprowadza się do ustalenia, kto i w jakim stopniu *in concreto* może wpływać na: podjęcie danej formy działania administracji publicznej; ustalenia wynikające z danej formy działania administracji publicznej” – P. Lisowski, *Samodzielność w administrowaniu* [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej: współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa 2019, s. 91.

<sup>7</sup> Zważywszy na ramy objętościowe właściwe dla formuły artykułu.

<sup>8</sup> Zob. np. P. Lisowski, *Pojęcie wspólnoty samorządowej* [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, red. nauk. B. Dolnicki, Warszawa 2023, s. 31–35.

wykaże to dalsza analiza, chodzić będzie o akty wykonawcze *sensu stricto*) możliwe jest różnicowanie wpływu ustawodawcy na stanowienie samorządowych aktów prawa miejscowego;

- czy tytułowa samodzielność uwzględnia udziały samorządności.

Wbrew pozorom – odpowiedzi na powyższe pytania nie są oczywiste i proste, do czego impuls dają następujące konstatacje:

- „poza sferą właściwą dla ujęcia *stricte* ustrojowego trudno już o zdecydowane dystynkcje między samorządowymi i rządowymi aktami prawa miejscowego. Wskazuje się bowiem na to, że pod rządami państwowej koncepcji samorządu terytorialnego i wobec uniwersalnego obowiązywania podstawowego statusu aktów prawa miejscowego nie da się wyprowadzić tezy o autonomicznym charakterze samorządowych aktów prawa miejscowego<sup>9</sup>, czemu często towarzyszy kontestowanie prawidłowości swoistego ignorowania atrybutów korporacyjnej samodzielności. [...] zatem kojarzenie decentralizowania funkcji prawodawczych z «aż» aksjologią samorządu terytorialnego nie zyskuje w polskim porządku prawnym wyraźnego systemowego przełożenia na przyznawanie samorządowym aktom prawa szczególnych cech i możliwości<sup>10,11</sup>;
- „Respektowanie uwarunkowań o doktrynalnej i prawnopozytywnej proveniencji pozwala bowiem wykazać poddanie tej grupy źródeł prawa silnym wpływom korporacyjnym [...] oraz specjalne jej traktowanie w płaszczyźnie kontrolno-nadzorczej<sup>12</sup>, co otwiera możliwości dla wykazywania «samodzielnościowych» właściwości samorządowych aktów prawa miejscowego. Doceńając zarazem znaczenie ograniczenia do kryterium legalności możliwości weryfikacji dostępnych dla nadzoru nad działalnością komunalną, podkreślić jednak należy, że tego rodzaju miernik będzie wyznaczany – każdorazowo – poprzez treść przepisów warunkujących dany przejaw aktywności samorządowej (a więc także i w sferze prawodawczej).

Tymczasem, powyższe konotacje *hic et nunc* nie zyskują wyraźnego i systemowego wsparcia ze strony unormowań wyznaczających pozycję aktów prawa

---

<sup>9</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 108–110. Podobnie, np. M. Stahl, *Stanowienie prawa miejscowego jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego* [w:] *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 131–132 (wraz z przywoływanymi tam publikacjami).

<sup>10</sup> Wyjątkiem są tzw. statutowe akty prawa miejscowego – na ten temat, np. P. Lisowski, A. Ostapski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Kolonia Limited 2008, s. 29.

<sup>11</sup> P. Lisowski, *Aksjologiczny kontekst i wymiar rządowych aktów prawa miejscowego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 492.

<sup>12</sup> Zob. przede wszystkim art. 171 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) (dalej jako: Konstytucja RP).

miejscowego w systemie źródeł prawa oraz zasady i tryb ich stanowienia. Także dlatego, że identyfikowanie różnic między art. 92 ust. 1 zd. pierwsze a art. 94 Konstytucji RP powinno w szczególności uwzględniać fakt kierowania drugiego z ww. przepisów także do (niektórych) terenowych organów administracji rządowej. Trzeba też mieć na uwadze obowiązywanie kanonu podustawowego charakteru aktów prawa miejscowego<sup>13,14</sup>;

- „Mamy więc do czynienia ze sferą samodzielnego administrowania, której nieobce są inklinacje proautonomiczne, poddawaną zarazem uwarunkowaniom, które nie zawsze ułatwiają wykazywanie szczególnego zakresu swobody w wykonywaniu administracji. Można odnieść wrażenie, że stanowieniu samorządowych aktów prawa miejscowego towarzyszą antecedencje niepozwalające w pełni wykorzystać potencjału implikowanego użyciem przedrostka «samo». Z drugiej jednak strony – trudno oprzeć się przekonaniu o potrzebie wykazywania szczególnych możliwości prawodawczych, jakie powinny być udziałem organów związków samorządowych”<sup>15</sup>.

## 2. Wyznaczenie zakresu docelowo zamierzonej analizy

Implikowana formułą artykułu konieczność dokonania zawężającego wyboru, doprowadziła do skoncentrowania analizy *stricte* już prawnopozytywnej na dwóch ustawach: ustawie o pomocy społecznej i ustawie z dnia 28 listopada 2003 r.

---

<sup>13</sup> „Kontrowersyjne są więc te wypowiedzi, które – ignorując powyższe zastrzeżenie – opowiadają się np. za dość uproszczonym/jednowariantowym przebiegiem delimitacji pomiędzy ww. przepisami, np.: «Tymczasem z porównania przywołanych już przepisów art. 92 ust. 1 oraz art. 94 Konstytucji RP wynika, że inny jest zakres «szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania», odnoszącego się do rozporządzeń (art. 92 ust. 1) oraz «upoważnienia zawartego w ustawie», stanowiącego podstawę i zakreślającego granice dla ustanowienia aktu prawa miejscowego (art. 94). W konsekwencji inny jest zakres swobody «organu właściwego do wydania rozporządzenia» (art. 92 ust. 1) oraz «organów samorządu terytorialnego ustanawiających akty prawa miejscowego» (art. 94). [...] Upoważnienie oparte o art. 94 Konstytucji RP, stanowiące podstawę do samodzielnego uregulowania przez organ stosunków prawnych w ramach upoważnienia, nie rodzi takiego uzależnienia dla obowiązywania aktów prawa miejscowego, jak upoważnienie dla wydania rozporządzeń określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP» – wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r., I OSK 1060/10, LEX nr 990133” – P. Lisowski, *Autonomiczne konotacje samorządowego prawa miejscowego – kilka refleksji na temat wolności w stanowieniu prawa [w:] Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 192. Podobnie należy ocenić wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2020 r. (II SA/Bd 1059/12, LEX nr 2791312), czy wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r. (I OSK 1060/10, LEX nr 990133).

<sup>14</sup> P. Lisowski, *Autonomiczne...*, *op.cit.*, s. 191–192.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

o świadczeniach rodzinnych<sup>16</sup> – z wielu powodów dominujących w praktyce samorządowego administrowania w sferze administracji świadczącej i na aktywności prawodawczej organów stanowiących i kontrolnych gmin (także wobec kluczowej roli podstawowych jednostek samorządu terytorialnego). W tym zakresie mamy do czynienia z następującymi umocowaniami do stanowienia samorządowych aktów prawa miejscowego wykonawczych *sensu stricto*<sup>17</sup>:

- a) w zakresie podstaw i granic ich stanowienia wyznaczanych przez przepisy u.p.s.:
- uchwały rady gminy podwyższającej kwoty kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej/kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego (art. 8 ust. 2);
  - uchwały rady gminy podwyższającej minimalne kwoty zasiłku okresowego, o których mowa w art. 38 ust. 2 i 3, przyznawanego w przypadku osoby samotnie gospodarującej/przyznawanego rodzinie (art. 38 ust. 6)<sup>18</sup>;
  - uchwały rady gminy określającej wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie (art. 43 ust. 10);
  - uchwały rady gminy określającej szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania (art. 50 ust. 6);
  - zarządzenia wójta ustalającego średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym (art. 60 ust. 2 pkt 1);
  - uchwały rady gminy określającej (dla osób fizycznych wnoszących opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej) korzystniejsze warunki ustalania opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym, częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat, zwrotu należności za okres nieobecności osoby w domu (art. 66);
  - uchwały rady gminy określającej zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej za usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu, będących w zakresie zadań własnych (art. 96 ust. 4);

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz., 390 ze zm.) (dalej jako: u.ś.r.).

<sup>17</sup> P. Lisowski, *Akty prawa miejscowego (prawo miejscowe)* [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, *op.cit.*, s. 229–235. Zob. jeszcze: P. Lisowski, *Autonomiczne...*, *op.cit.*, s. 206–209.

<sup>18</sup> W tym kontekście zob. jeszcze art. 147 u.p.s.

- uchwały rady gminy ustalającej w zakresie zadań własnych, szczególnie zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych (art. 97 ust. 5);
- b) w zakresie podstaw i granic ich stanowienia wyznaczanych przez przepisy u.ś.r. w grę wchodzi uchwały rad gmin dotyczące:
- podniesienia kwot dodatków do zasiłku rodzinnego, o których mowa w art. 9–15 u.ś.r. (art. 15a);
  - przyznania zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia ich dziecka (art. 22a ust. 1 i 3);
  - ustanowienia dla osób zamieszkałych na terenie jej działania świadczenia na rzecz rodziny innego niż określone w art. 2 pkt 1–3, 4 i 5 u.ś.r. (art. 22b ust. 1–2).

Kwalifikowanie każdej z 10 ww. uchwał rady gminy do kategorii aktów prawa miejscowego jest oczywiste. Bezspornie bowiem każdorazowo mamy do czynienia z władczą formą działania administracji wprowadzającą reguły w typie norm prawnych (ze względu na ich generalność i abstrakcyjność), kierowane – także – do administrowanych, obowiązujące na obszarze „ograniczonej” (do jednostki podziału terytorialnego – *in concreto* danej gminy) właściwości miejscowej organu prawotwórczego. Tego rodzaju (docelowo – materialnoprawna) identyfikacja nie cieszy się już jednak statusem *communis opinio doctorum* w stosunku do jedyne go (w ww. zestawieniu) zarządzenia organu wykonawczego gminy. Co więcej, nie są wcale odosobnione poglądy odmawiające tego rodzaju kwalifikacji<sup>19</sup>. Uznać jednak należy, że i tym razem znajduje zastosowanie akt prawa miejscowego (wykonawczy *sensu stricto*). Dochodzi bowiem do (władczego) ustalenia reguły o generalno-abstrakcyjnych<sup>20</sup> właściwościach konstrukcyjnych. O tym zaś, że zasługuje ona (także) na uznanie za normę powszechnie obowiązującego prawa przesądza to, że stanowi ona „podstawę do ustalenia odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej” (art. 60 ust. 4 u.p.s.) – czy to w drodze decyzji administracyjnej (zob. art. 59 ust. 1 i 6 oraz art. 61 ust. 2d i 2e u.p.s.),

---

<sup>19</sup> „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) i zarząd powiatu upoważnieni są jedynie w sytuacjach szczególnych do stanowienia przepisów porządkowych, a takiego charakteru bez wątpienia nie ma ustalenie średniego miesięcznego kosztu utrzymania w domu pomocy społecznej. [...] Obowiązek publikacji powyższych informacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie przesądza o charakterze aktu, w dzienniku tym oprócz prawa miejscowego publikuje się również inne akty prawne, komunikaty, informacje, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne, a takie zawiera art. 60 u.p.s.” – I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 60.

<sup>20</sup> Ten drugi atrybut wydaje się częściej sprawiać problemy identyfikacyjne. Warto więc przypomnieć, że chodzi o regułę skonstruowaną w sposób umożliwiający jej powtarzalne stosowanie (wykonywanie) – zob. np. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 r. (I OSK 1969/16, LEX nr 2237743).

czy też stosownej umowy (zob. art. 103 ust. 2 u.p.s.)<sup>21</sup>. Na poparcie powyższego stanowiska warto też przywołać następujący pogląd judykatury: „Akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego muszą być adresowane do nieokreślonego kręgu osób, obejmując swymi postanowieniami sytuacje powtarzalne i regulując we wskazanym zakresie prawa i obowiązki podmiotów, które spełniają hipotezę norm zawartych w uchwale. Aktem prawa miejscowego jest akt, którego adresatem jest szeroki krąg podmiotów (którzy mogą być jednak w jakiś sposób określani) oraz został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Przy czym istnienie upoważnienia ustawowego do wydania aktu nie oznacza konieczności jednoznacznego stwierdzenia w przepisie rangi ustawowej, że uchwała rady gminy stanowi akt prawa miejscowego”<sup>22</sup>.

### 3. Samodzielność decyzji o podjęciu aktu prawa miejscowego – perspektywa „czy” (stanowiąc prawo miejscowe)<sup>23</sup>

Analiza delegacji ustawowych legitymujących stanowienie ww. aktów prawa miejscowego wskazuje na to, że na (łącznie) 11 przypadków – 5 obliuguje do podejmowania aktów normatywnych (wszystkie tego rodzaju umocowania zawiera u.p.s. – a więc 5 na 8 umocowań zlokalizowanych w tej ustawie przewiduje

---

<sup>21</sup> „Charakter normy zawartej w akcie wydawanym na podstawie art. 60 ust. 2 wskazuje, że jest to norma generalna i abstrakcyjna; narzuca (determinuje w przypadku pomniejszeń) organowi wysokość stawki opłaty miesięcznej. Również więc i ten argument przemawia za tym, że organy określone w art. 60 ust. 2 wydają akty prawa miejscowego, ustalając powszechnie obowiązującą na ich obszarze działania wysokość średniego miesięcznego kosztu utrzymania. Akt taki nie ma charakteru obwieszczenia o danych faktycznych, gdyż metoda jego ustalania nie polega na materialno-technicznym zebraniu danych o wysokości wydatków działających na ich obszarze domów pomocy społecznej i podzieleniu tej kwoty przez ogólną liczbę mieszkańców tych domów” – W. Maciejko [w:] *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, W. Maciejko, P. Zaborniak, LEX/el. 2023, art. 60, pkt 5.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 października 2019 r. (III SA/Łd 726/19, LEX nr 2738822). Zob. jeszcze: „Aby móc przepisać aktowi normatywnemu stanowionemu przez organ samorządu terytorialnego przymiot prawa miejscowego, należy wnikliwie poddać analizie jego cechy materialne i formalne. Konieczne jest zatem ustalenie, kto jest adresatem określonej normy postępowania oraz co było podstawą jego podjęcia. Tym samym, o charakterze danego aktu prawnego przesądza podstawa prawna aktu oraz regulowana nim materia” – wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 marca 2019 r. (III SA/Gd 71/19, LEX nr 2637416).

<sup>23</sup> Użycie spójnika „czy” nie służy więc udzielaniu odpowiedzi na wcześniej rozstrzyganą przy stanowieniu ustawy kwestię, dotyczącą tego, czy w dana kwestia może zostać poddana normatywizacji na poziomie aktu prawa miejscowego.



obligatoryjne stanowienie prawa powszechnie obowiązującego), a pozostałych 6 umocowań ustawowych to podstawy fakultatywne (z czego 3 – w u.p.s. oraz kolejne 3 – w u.ś.r.).

Możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego dotyczy (ewentualnego) wprowadzenia odmiennych lub nowych rozwiązań prawnych. Chodzi bowiem o: podwyższenie kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłków okresowego i celowego; podwyższenia minimalnej kwoty zasiłku okresowego; wprowadzenie korzystniejszych warunków ustalania opłat za pobyt w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym, częściowego lub całkowitego zwolnienia z tych opłat, zwrotu należności za okres nieobecności osoby w domu; podniesienie kwot dodatków do zasiłku rodzinnego; przyznanie dodatkowego (pozaustawowego – samorządowego) świadczenia rodzinnego, tj. jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia ich dziecka, czy też świadczenia na rzecz rodziny innego niż określone w art. 2 pkt 1–3, 4 i 5 u.ś.r. Mamy więc do czynienia z materiałami, bez uregulowania których możliwe jest funkcjonowanie systemu pomocy społecznej oraz systemu świadczeń rodzinnych – w wersji wynikającej ze źródeł prawa z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli jednak strona samorządowa skorzysta z którejś z ww. możliwości, porządek prawny danej gminy zaczyna się modyfikacyjnie odróżniać od ogólnopolskiego stanu unormowania danej instytucji. Daje się też w tym zakresie szczególnie wyraźnie zauważyć powiązanie tych (ewentualnych) odmienności lub nowości z samorządowymi zasobami finansowymi. Wprowadzenie którejs z ww. modyfikacji bazuje bowiem bezpośrednio na ich stanie. Znajdować przecież musi pokrycie w stosownych środkach pozostających w gestii danej gminy.

Z kolei ww. delegacje ustawowe obligujące do stanowienia aktów prawa miejscowego dotyczą materii uzupełniających względem stanu prawnego ukształtowanego przez – w tym kontekście – u.p.s. (i w niektórych zakresach wydane na jej podstawie rozporządzenia). Obowiązkowo podejmowane przez organy gmin akty prawa miejscowego regulują zatem następujące kwestie: określają wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie; określają szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania; ustalają średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym; określają zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej za usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu, będących w zakresie zadań własnych;

ustalają w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach chronionych. Co warte i tym razem podkreślenia, również wykazują się związkami z problematyką stanu finansów samorządowych (związanych z udzielaniem – i tym razem – świadczeń pieniężnych lub niepieniężnych).

Nie ulega oczywiście wątpliwości, że w odniesieniu do fakultatywnych aktów prawa miejscowego rady gmin korzystają z maksymalnego stopnia samodzielności prawotwórczej w zakresie decyzji, czy (w ogóle) podejmować akt prawa miejscowego. Z kontratypem tej sytuacji mamy zaś do czynienia w przypadku obligatoryjnych aktów prawa miejscowego. W tym zakresie ustawodawca nie przyznał więc stronie samorządowej samodzielności (aczkolwiek niewyznaczenie – poza art. 60 ust. 2 pkt 1 *in fine* u.p.s. – terminu ich stanowienia – otwiera pole do czasowego wymiaru samodzielności strony samorządowej).

#### 4. Finansowy kontekst samorządowej samodzielności prawotwórczej (sygnalizacyjnie)

Występujące (jak wykazano) w każdym z 11 przypadków silne konotacje finansowe należy uznać za (w istocie) nieuchronne, zważywszy na naturalne (i bezpośrednio) uzależnienie sfery administracji świadczącej od tego rodzaju zasobów<sup>24</sup>. Z tego też punktu widzenia niewątpliwie należy docenić znaczenie lokowania kompetencji o takich skutkach po stronie samorządowej.

Dzięki temu – po pierwsze – to organy macierzystej gminy dookreślają, kreują czy też modyfikują różne finansowe aspekty materialnoprawnych konsekwencji w sferze administracji świadczącej. Co jednak – po drugie – szczególnie istotne z punktu widzenia tytułowej problematyki (a więc ze *stricte* już ustrojowej perspektywy), takie przyporządkowanie kompetencji prawodawczych pozostawia do samodzielnej – w granicach prawa<sup>25</sup> – decyzji organu gminy ustalenie (oszacowanie, „wyliczenie”) finansowych skutków administracji świadczącej – a zatem dopasowanie związanych z tym konsekwencji do możliwości strony samorządowej<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Trudno wręcz dziwić się finansowej wrażliwości problematyki administracji świadczącej (a zatem i podobnym predykcjom administrowania w tym zakresie – począwszy od normatywizowania tej materii).

<sup>25</sup> Ten wątek będzie analizowany poniżej.

<sup>26</sup> Tego rodzaju zależności dobrze ilustruje fragment uzasadnienia do uchwały Nr XXXIII/199/2014 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie podwyższenia minimalnej kwoty zasiłku okresowego (Dz. Urz. Woj. Mazow. poz. 2834): „Budżet pomocy społecznej nie pozwala na podniesienie kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń pieniężnych. Wskazane

Oczywiście – stopień tej samodzielności może być różnicowany. Ograniczone możliwości finansowe gminy inaczej bowiem mogą wpływać np. na ustalane warunki odpłatności za usługi opiekuńcze (art. 50 ust. 6 u.p.s.) niż na ustanowienie gminnego becikowego (art. 22a ust. 1 i 3 u.ś.r.). Obowiązkowy charakter pierwszej z ww. uchwał sprawia, że nie można nie ustalić tych warunków. W stanie kryzysu finansów publicznych może to więc prowadzić do zmiany tych warunków „kosztem” administrowanych. W drugim przypadku – w skrajnym wariantcie może dojść do rezygnacji z podjęcia takiej uchwały lub jej uchylenia<sup>27</sup>.

## **5. Merytoryczny wymiar samodzielności (perspektywa związku materialnego z ustawą/ kontekst praworządności [materialnej]) – ustalenia uniwersalne / wprowadzające**

W tym zakresie analizowanie stanu samorządowej samodzielności prawotwórczej wymaga w szczególności weryfikacji z punktu widzenia odpowiedzi na dwa pytania: „co”<sup>28</sup> i „jak” jest regulowane w danym akcie prawa miejscowego. Konstytucyjny algorytm stanowienia aktów prawa miejscowego – wyrażony sformułowaniem „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”<sup>29</sup> – w sposób niebudzący wątpliwości przesądza o tym, że każdorazowo upoważnienie ustawowe<sup>30</sup> wskazuje nie „tylko” organ prawodawczy, ale i „co” może (musi) on w danym zakresie uregulować. O ile jednak mamy do czynienia z aksjomatycznym

---

natomiast jest, aby dla osób, które realizują działania w ramach kontraktów socjalnych podwyższyć minimalne kwoty zasiłku okresowego dla osób lub rodzin do wysokości 100% kryterium. Należy podkreślić, że wejście w życie niniejszej uchwały nie spowoduje wzrostu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, ponieważ zasiłek okresowy w zwiększonej wysokości do 100 % kryterium będzie wypłacany dla osób, które podejmują działania w ramach kontraktów socjalnych i chcą poprawić swoją sytuację socjalno-bytową. Wobec powyższego podjęcie przedmiotowej uchwały jest uzasadnione”.

<sup>27</sup> Np.: uchwała Nr 311/XXXIII/2009 Rady Miasta Gorlice z dnia 29 stycznia 2009 r. uchylająca uchwałę w sprawie podwyższenia minimalnych kwot zasiłku okresowego (Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 225, poz. 1611).

<sup>28</sup> Przy czym sformułowanie „co” obejmuje zarówno zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy.

<sup>29</sup> Art. 94 zd. pierwsze Konstytucji RP. Co warte (ponownego) przypomnienia, dotyczący nie tylko organów jednostek samorządu terytorialnego, ale i terenowych organów administracji rządowej.

<sup>30</sup> Przy czym mogą w tym zakresie znajdować zastosowanie różne rozwiązania: od klasycznej delegacji ustawowej (na podstawie której podejmowane są wykonawcze akty prawa miejscowego *sensu stricto*) po ogólną normę kompetencyjną (legitymującą stanowienie porządkowych aktów prawa miejscowego). *Notabene*, ogólność ww. normy kompetencyjnej „poluzowuje” – w stosunku do szczegółowego upoważnienia – normatywizowanie hipotezy normy prawnej.

i – co do zasady<sup>31</sup> – niepomijalnym wpływem ustawodawcy na to, „co” stanowi przedmiot normowania danego aktu prawa miejscowego – i ta ustawowa determinacja nie schodzi poniżej pewnego, dość zaawansowanego, poziomu intensywności<sup>32</sup> – o tyle podobnie uniwersalnego, i zunifikowanego w swoim zaangażowaniu, zastosowania nie da się już wykazać w kontekście ustawowego wpływu na wypełnianie treści aktów prawa miejscowego w zakresie zorientowanym już na to, „jak” dane materie będą regulowane. Co warte podkreślenia, tego rodzaju zróżnicowanie może dotyczyć „nawet” klasycznie wykonawczych aktów prawa miejscowego.

Pamiętając o tego rodzaju antecedenjach, warto przytoczyć kilka ustaleń judykatury o systemowo-universalnym znaczeniu, wskazujących kluczowe determinanty warunkujące stanowienie aktów prawa miejscowego oddziałujących w płaszczyźnie „co” i „jak”:

- „Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym sejmiku województwa, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy i którego działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje umocowanie do jego podjęcia. O związaniu zasadą praworządności w zakresie stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego stanowi art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów”<sup>33</sup>;
- „Przy interpretacji przepisów art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, odnoszących się do źródeł prawa, należy mieć na uwadze takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych oraz zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze. Z zagadnieniem tym wiąże się również zakaz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Jednocześnie, wystąpienie jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia określonej kompetencji powinno być równoznaczne ze stwierdzeniem braku

---

<sup>31</sup> Zastrzeżenie związane z rzadko spotykanym stopniem samodzielności prawodawczej dotyczącej ustalania zasad i trybu nadawania honorowego obywatelstwa gminy – P. Lisowski, *Autonomiczne...*, *op.cit.*, s. 200–204.

<sup>32</sup> Szczególnie przy aktach prawa miejscowego wykonawczych *sensu stricto*.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r. (II OSK 1042/19, LEX nr 3030693); podobnie np. wyrok NSA z dnia 6 października 2021 r. (III OSK 3984/21, LEX nr 3340436).

tej kompetencji. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się bowiem zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji)<sup>34</sup>;

- „Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa”<sup>35</sup>;
- „Uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, a normy kompetencyjne powinny być odczytywane w sposób literalny. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między tym aktem a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa”<sup>36</sup>;
- „Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, 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 naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a zatem zakazuje się dokonywania wykładni zawężającej lub rozszerzającej przepisów kompetencyjnych”<sup>37</sup>;
- „Należy odczytywać upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego z uwzględnieniem treści pozostałych przepisów ustawy upoważniającej i dopiero po rozpoznaniu całokształtu tych regulacji ustalać przedmiot i zakres upoważnienia ustawowego”<sup>38</sup>;
- „Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia przepisów ustawowych na terenie danej gminy”<sup>39</sup>;
- „Gmina ma zatem kompetencje do uchwalania aktów prawa miejscowego regulujących określone sfery życia społeczności lokalnej w ściśle wyznaczonych

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 kwietnia 2017 r. (II SA/GI 126/17, LEX nr 2299832).

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2018 r. (VIII SA/Wa 723/18, LEX nr 2611247).

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 grudnia 2022 r. (II SA/OI 671/22, LEX nr 3440159).

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 kwietnia 2017 r. (IV SA/GI 1111/16, LEX nr 2297036).

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 września 2020 r. (II SA/Bk 377/20, LEX nr 3075611).

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 marca 2022 r. (III SA/Po 1608/21, LEX nr 3339617).

przepisami prawa granicach przedmiotowych. Materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia”<sup>40</sup>.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że przedstawione powyżej przykłady dorobku judykatury identyfikujące jego właściwości w stosunku do „granic prawa” determinujących stanowienie prawa miejscowego, na swój sposób najbardziej się „usztynniają” w stosunku do aktów prawa miejscowego wykonawczych *sensu stricto*<sup>41</sup>. Z takimi zaś aktami normatywnymi (jak już wykazano) mamy w tym przypadku wyłącznie do czynienia.

Pamiętać jednak należy o tym, że tego rodzaju uwarunkowania (i związane z nimi ustalenia) należy dopasowywać do znajdującego w danym przypadku zastosowanie algorytmu praworządności (materialnej) – zarówno w kwestii „co” ma być regulowane oraz „jak”. Ten zaś kształtowany jest każdorazowo przez ustawodawcę, decydującego *in concreto* o tym, „co” i „jak” (wcześniej przesądzającego o obligatoryjności lub fakultatywności stanowienia danego aktu prawa miejscowego). Zasięg ustawowej determinacji stanowienia prawa miejscowego, jak już na to wskazywano, może być zaś różnicowany – głównie<sup>42</sup> – w odniesieniu do płaszczyzny „jak” (co nie pozostanie bez wpływu na stopień dostępnej samodzielności prawotwórczej).

Analizowanie 11 ww. przepisów wyznaczających organom gminy „granice prawa”, w ramach których przewiduje się stanowienie (też już ww.) samorządowych aktów prawa miejscowego potwierdza, że – w kontekście zestawienia „co” i „jak” – sferą otwierającą się na sprzyjanie samodzielności w administrowaniu są zagadnienia zorientowane na odpowiadanie na drugie z ww. pytań. Co warte podkreślenia, daje się w tym względzie zauważyć – ze względu na zidentyfikowaną już finansową wrażliwością problematyki administracji świadczącej – szczególny wpływ uwarunkowań finansowych na to „jak” niektóre kwestie są regulowane. Co prawda, to oddziaływanie wyraźniej (bo „wcześniej”) może dać o sobie znać w (6 ww.) przypadkach fakultatywnie podejmowanych uchwał przez rady gminy (wpłynie bowiem na decyzję, czy w ogóle dojdzie do podjęcia uchwały rady gminy), tym niemniej w fazie dokonywanych już ustaleń merytorycznych równie istotnie daje o sobie znać także przy obligatoryjnie podejmowanych (5) samorządowych aktów prawa miejscowego.

---

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r. (II SA/Gd 726/18, LEX nr 2621717).

<sup>41</sup> Bezspornie przecież tego rodzaju akty normatywne nie korzystają z luzu prawodawczego charakterystycznego dla statutowych aktów prawa miejscowego – np. P. Lisowski, *Akty prawa miejscowego...*, *op.cit.*, s. 231–232.

<sup>42</sup> Co do zasady bowiem, ustawodawca stymuluje samodzielność prawotwórczą w płaszczyźnie „jak” (a nie – „co”).

## 6. Merytoryczny wymiar samodzielności na wybranych przykładach aktów prawa miejscowego ustanawianych na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej

Z zamiarem zilustrowania mogącej legalnie wystąpić dzięki temu różnorodności, warto wskazać kilka przykładów przyjmowanych w tym względzie rozwiązań. Najpierw – z zakresu sfery pomocy społecznej – na początek na przykładzie fakultatywnych aktów miejscowego znajdujących umocowanie w art. 8 ust. 2 u.p.s. Pierwszy zestaw obejmuje przykłady uchwał podwyższających kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego z pomocy społecznej, w wymiarze 250% kryterium dochodowego<sup>43</sup> oraz 300% kryterium dochodowego<sup>44</sup>. Co warte podkreślenia, w obu ww. przypadkach lokalny prawodawca wskazał też przesłanki pozytywne umożliwiające uzyskanie zasiłku celowego w warunkach obowiązywania liberalniejszego (od ustawowego) progu dochodowego, odpowiednio: „podwyższona kwota kryterium dochodowego [...] ma zastosowanie do osób przewlekle chorych ubiegających się o zasiłek celowy na zakup leków” (§ 1 ust. 2 lit. a); „ma zastosowanie do osób chorych, a w szczególności przewlekle chorych, ubiegających się o zasiłek celowy z pomocy społecznej na zakup leków [...]” (§ 1 ust. 2). I jeszcze przykład aktu prawa miejscowego liberalizującego jednocześnie progi dochodowe obowiązujące przy ubieganiu się o zasiłek celowy oraz zasiłek okresowy. Otóż w § 1 uchwały Nr XVIII/132/2020 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 30 czerwca 2020 roku w sprawie podwyższenia kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłków okresowego i celowego<sup>45</sup> podniesiono ten próg do 200% (§ 1), przesądzając zarazem o tym, że „[p]odwyższona kwota kryterium [...] ma zastosowanie w szczególnie uzasadnionych przypadkach osób i rodzin ubiegających się o zasiłek okresowy lub zasiłek celowy” (§ 2 ust. 1)<sup>46</sup>.

I jeszcze przykłady praktyki samorządowej znajdujące umocowanie w art. 38 ust. 6 u.p.s. I tak np. w uchwale Nr LXXVIII/930/2023 Rady Miasta Nowy Sącz z dnia 24 stycznia 2023 r. w sprawie podwyższenia minimalnej kwoty zasiłku

---

<sup>43</sup> § 1 ust. 1 uchwały Nr XXXII/304/2018 Rady Gminy Rudna z dnia 18 października 2018 r. w sprawie w sprawie podwyższenia kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego z pomocy społecznej (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 5363).

<sup>44</sup> § 1 ust. 1 uchwały Nr XXX/448/2018 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie w sprawie kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego z pomocy społecznej (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 3464).

<sup>45</sup> Dz. Urz. Woj. Zachod. poz. 3671.

<sup>46</sup> W § 2 ust. 2 wskazano, co uznaje się za „szczególnie uzasadnione przypadki”: „situacje związane z ratowaniem życia lub zdrowia; wydatki na zakup leków, pokrycie kosztów leczenia i rehabilitacji; zdarzenia losowe”.

okresowego<sup>47</sup> przesądono (w § 1) o tym, że w przypadku osoby samotnie gospodarującej to podwyższenie z 50% na 60% różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, a w przypadku rodziny – z 50% na 60% różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny. Z kolei w uchwale Nr XXIX/227/08 Rady Miejskiej w Żnieniu z dnia 14 listopada 2008 r. w sprawie podwyższenia minimalnej kwoty zasiłku okresowego<sup>48</sup> wprowadzono następujący przepis o takim przeznaczeniu: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach można przyznać zasiłek okresowy w wysokości powyżej 50% do 100% różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby lub kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny” (§ 1). Porównanie obu uchwał wskazuje na to, że w pierwszym przypadku przesądono o „punktowym” podwyższeniu kwoty minimalnej wynikającej z art. 38 ust. 3 u.p.s., o tyle w drugim – przyjęto w tym względzie rozwiązanie „widełkowe”. W kontekście wcześniej przywołanych przykładów uchwał dotyczących podwyższenia progów kwot kryterium dochodowego zwrócić należy uwagę na to, że tym razem lokalni prawodawcy nie wprowadzali przesłanek warunkujących możliwość skorzystania z tego rodzaju możliwości. W praktyce samorządowej można jednak też znaleźć przykłady sięgające do takich rozwiązań, np.: „Ze względu na wielodzietność rodzin zamieszkałych na terenie gminy Lubiszyn, które posiadają troje i więcej dzieci podwyższa się minimalną kwotę zasiłku okresowego w roku 2010 do wysokości 70% różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem rodziny”<sup>49</sup>.

I jeszcze kilka przykładów potwierdzających wpływ niejednakowych warunkowań finansowych na różnicowanie – także kwotowego – kształtu rozwiązań przyjmowanych w obligatoryjnie stanowionych aktach prawa miejscowego. Wybrano trzy uchwały podejmowane na podstawie (m.in.) art. 43 ust. 10 i art. 96 ust. 2 i 4 u.p.s.:

- „§ 5. Osobom i rodzinom, których dochód przekracza kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej, może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie, z zastrzeżeniem zwrotu jego części lub całości, na zasadach określonych w poniższej tabeli.

---

<sup>47</sup> Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 1146.

<sup>48</sup> Dz. Urz. Woj. Kujaw. z 2009 r., Nr 12, poz. 246.

<sup>49</sup> § 1 uchwały Nr LXV/384/2010 Rady Gminy Lubiszyn z 13 lipca 2010 r. w sprawie podwyższenia minimalnych kwot zasiłku okresowego na rok 2010 (Dz. Urz. Woj. Lubus. Nr 86, poz. 1192). Z kolei w § 1 ust. 1 uchwały Nr IV/21/07 Rady Gminy Przemysł z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie podwyższenia minimalnej kwoty zasiłku okresowego (Dz. Urz. Woj. Podkarp. Nr 22, poz. 636) w tym kontekście „w szczególności” wskazywano „na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie”.



Dochód osoby lub rodziny w odniesieniu do kryterium określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wyrażony w %	Procentowa wysokość zwrotu przyznanych świadczeń	
	Osoba samotnie gospodarująca	Osoba w rodzinie
do 100% kryterium	bezzwrotnie	bezzwrotnie
powyżej 100% do 130%	60%	70%
powyżej 130% do 150%	80%	90%
powyżej 150%	100%	100% <sup>50</sup>

- „§ 1. Osobom i rodzinom o dochodach przekraczających kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może zostać przyznane świadczenie z pomocy społecznej w formie zasiłku okresowego, zasiłku celowego, zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, usług lub pomocy rzeczowej, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku.

§ 2. Wydatki na świadczenie, o których mowa w § 1 podlegają zwrotowi w części lub całości na zasadach określonych w poniższej tabeli:

Wysokość dochodu w % w odniesieniu do kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej	Wysokość zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej wyrażona procentowo
do 100%	brak obowiązku zwrotu
powyżej 100% do 150%	50% zwrotu
powyżej 150% do 200%	75% zwrotu
powyżej 200%	100% zwrotu <sup>51</sup>

- „§ 1. 1. Ustala się zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej udzielone w formie: pomocy rzeczowej, zasiłków okresowych, zasiłków celowych oraz zasiłków na ekonomiczne usamodzielnienie przyznane pod warunkiem zwrotu części lub całości, gdy dochód osoby samotnie gospodarującej, dochód osoby w rodzinie lub dochód rodziny przekracza kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>50</sup> Uchwała Nr III/26/2019 Rady Gminy Walim z dnia 26 stycznia 2019 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 802).

<sup>51</sup> Uchwała Nr XV/176/20 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej będących w zakresie zadań własnych gminy (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4180).

2. Wysokość podlegającej zwrotowi kwoty świadczeń z pomocy społecznej określonych w ust. 1 jest uzależniona od procentowo określonej wysokości posiadanego dochodu osoby lub rodziny, zgodnie z poniższą tabelą:

Dochód osoby samotnie gospodarującej lub rodziny w stosunku do kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej	Wysokość zwrotu wydatków określona w %	
	Osoby samotnie gospodarujące	Osoby w rodzinie
powyżej 100% do 150% włącznie	30%	40%
powyżej 150% do 200% włącznie	50%	60%
powyżej 200%	100%	100% <sup>52</sup>

Jak wynika z porównania trzech ww. regulacji, lokalni prawodawcy albo różnią się wyznaczanymi progami przekroczenia ustawowego kryterium dochodowego i „widełkami” określającymi wysokość zwracanych wydatków, albo – przynajmniej – ww. „widełkami”. Różnice dotyczą też zakresu świadczeń objętych tego rodzaju parametryzacją: w gminie (wiejskiej) Walim – regulacja dotyczy tylko zasiłku celowego; w gminie (miejsko-wiejskiej) Przemków – obejmuje także zasiłek okresowy oraz zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie i pomoc rzeczową; w gminie (wiejskiej – tzw. bliźniaczej<sup>53</sup> – Bolesławiec) – dochodzą jeszcze świadczenia w formie usług.

Powyższe uchwały różnią się też w kwestiach niewykazujących się już bezpośrednio finansowymi konotacjami. W ww. uchwale Rady Gminy Walim nie przewiduje się możliwości decyzyjnego przyznawania ulg w zwrocie wydatków w wysokości wynikającej z postanowień tego aktu prawa miejscowego. Możliwość elastyczniejszego reagowania na obowiązek zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej przewidziano natomiast w uchwale Rady Gminy Bolesławiec. Zgodnie bowiem z jej § 3: „Obowiązek zwrotu kwot zasiłków okresowych, zasiłków celowych i wydatków 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

<sup>52</sup> Uchwała Nr LXII/298/23 Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej będących w zakresie zadań własnych gminy (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4180).

<sup>53</sup> P. Lisowski, *Nomenklaturowe wyzwania ustrojowe gmin jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego* [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa*, t. I, *Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022, s. 481.

o przyznanie świadczenia”. Jeszcze wyraźniej tego rodzaju możliwości uregulowano w § 3 uchwały Rady Miejskiej w Przemkowie: „W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielenie świadczenia określone w § 1 niniejszej uchwały w części lub całości stanowiłyby dla świadczeniobiorcy nadmierne obciążenie lub niweczyłoby skutki udzielonej pomocy, Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Przemkowie 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 się więc okazuje, ewenement lokalny<sup>54</sup> wieloaspektowo (i w zróżnicowanych zakresach) może dawać o sobie znać w aktach prawa miejscowego podejmowanych na podstawie delegacji ustawowych sformułowanych w u.p.s. „Granice prawa” wyznaczone regulacjami u.p.s. niewątpliwie stwarzają więc – w ramach w szczególności odpowiedzi na pytanie „jak” – warunki do „swobodnego dokonywania różnego rodzaju wyborów w ramach administrowania”.

## **7. Merytoryczny wymiar samodzielności na wybranych przykładach aktów prawa miejscowego ustanawianych na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych**

Analizy podejmujące wątek samodzielności prawotwórczej rad gmin przy podejmowaniu uchwał na podstawie przepisów: art. 15b, art. 22a i art. 22b u.ś.r. dają asumpt do następujących konstatacji:

Zwraca w tym przypadku uwagę literalne wyeksponowanie przez ustawodawcę finansowych konotacji fakultatywnie podejmowanych aktów prawa miejscowego. Ustawodawca każdorazowo bowiem zastrzega, że zarówno podniesione kwoty dodatków do zasiłku rodzinnego, jak i tzw. gminne becikowe czy też „świadczenia na rzecz rodziny inne niż określone w art. 2 pkt 1–3, 4 i 5” (u.ś.r.) – finansowane są ze środków własnych gminy (art. 15a zd. drugie u.ś.r.; art. 22a ust. 5 u.ś.r.; art. 22b ust. 4 u.ś.r.). *Notabene*, takie źródło finansowania samorządowych świadczeń rodzinnych przemawia za zaliczeniem administrowania w tym zakresie do zadań własnych gminy.

W przypadku gminnego becikowego oraz (kolejnych, innych) samorządowych świadczeń rodzinnych mamy do czynienia z relatywnie daleko posuniętym zakresem samodzielności prawotwórczej strony samorządowej – dotyczącym nie tylko sfery „jak”, ale i też – w pewnych zakresach („w granicach prawa”) „co”

<sup>54</sup> P. Lisowski, *Akty prawa miejscowego...*, *op.cit.*, s. 229.

(szczególnie w kontekście art. 22b u.ś.r.). W przypadku (samorządowej) jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (dla jej mieszkańców<sup>55</sup>) w ramach zasad ustawodawca pozostawił bowiem wiele kwestii do samodzielnej decyzji rady gminy. Tego rodzaju możliwości dotyczą bowiem m.in. określania treści wniosku o przyznanie zapomogi i terminu na jego złożenie oraz wysokości przyznawanego świadczenia. Organ stanowiący i kontrolny gminy swobodnie też wyznacza okres obowiązywania dodatkowo ustanawianej (gminnej) jednorazowej zapomogi (bezterminowo lub na czas określony – samodzielnie wyznaczany przez organ prawodawczy). W gestii organu danej gminy pozostaje też decydowanie o tym, czy w takich przypadkach obowiązuje kryterium dochodowe (czy też nie – ten wariant dominuje w praktyce). Podobnie jak określanie liczby dzieci, na które przysługuje świadczenie. Do strony samorządowej należy także ewentualne wprowadzanie wymogu na podobieństwo tego, który dotyczy państwowego/ustawowego becikowego (na mocy art. 15b ust. 5).

Z kolei w przypadku (dodatkowych) samorządowych świadczeń rodzinnych warto zwrócić uwagę na to dopuszczalną w tym zakresie swobodę w określaniu ich nazw i przeznaczenia. Przykładowy przegląd praktyki samorządowej w tym zakresie ewidentnie potwierdza skalę dostępnej w tym zakresie samodzielności. Tytułem przykładu: świadczenie żłobkowe; bon żłobkowy; bon opiekuńczy; wieloraczki; bilet plus dla ucznia; świadczenia z tytułu setnych urodzin i wieloletniego pożycia małżeńskiego; zasad udzielania jednorazowe świadczenie z tytułu ukończenia 75. roku życia „Program Senior+”; „Bon opiekuńczy: Alzheimer 75”.

Swoboda prawotwórcza obejmuje też np.: określania wysokości przyznawanego świadczenia<sup>56</sup> czy też treści wniosku o przyznanie danego świadczenia

---

<sup>55</sup> W tym kontekście należy uwzględnić uwarunkowania wynikające z art. 1 ust. 2 *ab initio* u.ś.r. Z kolei na temat granic przedmiotowych regulacji podejmowanych na podstawie:

- art. 22a u.ś.r. zob. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 października 2013 r. (III SA/Kr 206/13, LEX nr 1391743): „zawarte w zaskarżonej części uchwały zasady dotyczące terminu wydatkowania środków oraz sposobu dokumentowania tych wydatków, a także zasad zwrotu zapomogi w przypadku wydatkowania jej niezgodnie w tymi zasadami, wykraczają poza określony ustawowo zakres upoważnienia ustawowego, tj. poza «szczegółowe zasady udzielania zapomogi»”;
- art. 22b u.ś.r. zob. np. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r. (I OSK 2768/19, LEX nr 3328006): „Skoro zaś art. 22b ust. 1 u.ś.r. daje podstawę dla rady gminy do ustanowienia świadczeń na rzecz rodziny, a jednocześnie ustawa definiuje pojęcie rodziny, to zróżnicowanie dostępności do świadczenia ustanowionego uchwałą w oparciu o preferencję małżeństwa, nie może być uznane za prawidłowe”.

<sup>56</sup> „Jaka będzie wysokość świadczeń i jak zostanie określona, zależy od decyzji rady gminy. Będzie to wynikiem oceny dokonanej przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, obejmującą np. zbadanie, czy w danej społeczności lokalnej notuje się potrzeby osób i rodzin w zakresie, w którym nie zostają one dostatecznie zaspokojone w ramach podstawowego systemu świadczeń rodzinnych i czy są to potrzeby tego rodzaju, że powinny być zaspokojone; jakiego rodzaju

i terminu na jego złożenie; decydowania o liczbie ustanawianych świadczeń na rzecz rodziny i o tym, czy będą regulowane w odrębnych czy wspólnych uchwałach o takim przeznaczeniu; obowiązywania kryterium dochodowego (w praktyce dominuje wariant bez jego wprowadzania).

## 8. Samorządowy kontekst analizowanej samodzielności prawotwórczej (sygnalizacyjnie)

Niestety – i w analizowanym zakresie trudno nie brać pod uwagę następującej konstatacji: „nie zawsze samodzielność uwzględnia samorządność i korporacyjność w pierwotnym znaczeniu i przeznaczeniu, czasami traktuje je bowiem pretekstowo, a bywa, że alienuje się od samorządności/korporacyjności, ignoruje je. Rodzi się więc pytanie o przyczyny braku symbiozy, właściwego wyważenia «interesów» między ww. atrybutami i deficytu pożądanej synergii między nimi. Na ile brak homeostazy w tych relacjach wynika z patologii praktyki administrowania, niedociągnięć modelu normatywnego, czy też braku właściwego wsparcia ze strony doktryny”<sup>57</sup>.

Katalog samorządowych form demokracji bezpośredniej stwarza różnego rodzaju możliwości oddziaływania na stanowienie samorządowych aktów prawa miejscowego. Niektórym z nich trudno jednak przypisywać możliwość bezpośredniego oddziaływania w tym zakresie (aczkolwiek, np. w przypadku wyborów samorządowych, trudno nie doceniać ich znaczenia – szczególnie rozliczeniowego). Pamiętając w tym kontekście o możliwościach stwarzanych przez referendum lokalne, konsultacje samorządowe czy petycje, szczególną uwagę należy jednak zwrócić na wpływ, który może być udziałem obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej – potencjalnie także w odniesieniu do 10 (odpada jedyne zarządzenie w analizowanym zestawie). Co prawda, *hic et nunc* trudno mówić o boomie na inicjatywy w ww. materiałach, tym niemniej uznać należy, że największy potencjał samorządowego oddziaływania drzemie w tej właśnie instytucji. Tym bardziej, że w stosunku do żadnej z 10 ww. spraw, o których mowa w przywołanych wcześniej delegacjach ustawowych, nie wprowadzono w przepisach rangi ustawy rozwiązań zastrzegających inicjatywę na rzecz np. organu wykonawczego gminy.

---

świadczenia byłyby adekwatne do rozpoznanych potrzeb oraz czy gmina dysponuje środkami finansowymi na realizację takich dodatkowych świadczeń” – wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2019 r. (II SA/GI 1371/19, LEX nr 2771589).

<sup>57</sup> P. Lisowski, *Skargi korporacyjno-samorządowe a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – kontekst samorządowych form demokracji bezpośredniej*, „Studia Iuridica” 2020/85, s. 64.

Oczywiście, praktyczny wymiar korporacyjno-samorządnościowego oddziaływania zależeć będzie – docelowo – od aktywności członków poszczególnych wspólnot samorządowych. Co jednak warto przypomnieć, ważną rolę odgrywać będą każdorazowo w tym zakresie przyjmowane („*in concreto*”) samorządowe akty prawa miejscowego<sup>58</sup>. Co więcej, z racji tego, że są tzw. statutowe (ustrojowe) akty prawa miejscowego, to przy ich stanowieniu rady gminy dysponują sporym zakresem samodzielności (w płaszczyźnie „jak”). Zatem „kropka nad i” w normatywizowaniu ww. instytucji rozegra się w formule demokracji przedstawicielskiej. Pozostaje mieć nadzieję – w nawiązaniu do niezbyt optymistycznej konstatacji sformułowanej w cytacie otwierającym ten punkt analizy – że nie będzie się odbywało kosztem korporacyjno-samorządnościowego potencjału.

Aktualny stan praktyki samorządowej – nieświadzący o znaczącym wpływie samorządowych form demokracji bezpośredniej (w tym – obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej) na stanowienie poddanych w tym przypadku analizie materii – pozwala więc uznać, iż atrybut samorządności<sup>59</sup> nie jest (jak dotychczas) intensywnie eksponowany w tego rodzaju procedurach prawodawczych.

## 9. Podsumowanie

Poddane analizie „granice prawa” bardziej sprzyjają respektowaniu i używaniu samodzielności niż samorządności. Tego rodzaju preferencje są systemowo charakterystyczne dla aktów prawa miejscowego zaliczanych do aktów wykonawczych *sensu stricto*. Okazuje się bowiem, że prawo materialne jest bardziej „skłonne” do uwzględnienia atrybutu nastawionego na układanie relacji w sferze *ad extra* niż na atrybutów samorządowego administrowania lokowanych już w sferze *ad intra*. Ta swego rodzaju mniejsza podatność regulacji materialnoprawnych na *stricte* ustrojowe uwarunkowania nie zaskakuje. Inne – jak wykazano – podejście do kwestii samodzielności zdaje się natomiast wskazywać na to, że ten atrybut wykazuje się nie „tylko” powiązaniem z materią ustrojową, ale i bezpośrednimi konotacjami ze sferą materialną. W istocie w tym właśnie kontekście i zakresie w pełni ujawnia się prawo do „swobodnego dokonywania różnego rodzaju wyborów w ramach administrowania”<sup>60</sup>.

Co równie istotne, analizowana (samorządowa) samodzielność w niektórych przypadkach polega na możliwości decydowania „czy” (dojdzie do ustanowienia

---

<sup>58</sup> Podejmowane na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

<sup>59</sup> W przyjmowanym w tym przypadku znaczeniu.

<sup>60</sup> Zob. przypis 6.

samorządowego aktu prawa miejscowego), każdorazowo natomiast – z tym, że w różnicowanym stopniu – dotyczy „jak” (dana materia zostanie uregulowana). Relatywnie, co obiektywnie zrozumiałe, najtrudniej o samodzielność w płaszczyźnie odpowiedzi na pytanie „co”.

Doceniając fakt licznego kierowania kompetencji prawodawczych do organów gmin – aplikującego przy tym różnorakie tytuły do swobodnego stanowienia poddanych analizie źródeł powszechnie obowiązującego prawa – zapytać jednak można, z czego to głównie wynika: z chęci szanowania atrybutów samorządu terytorialnego (ujmowanych *stricte* ustrojowo), czy konieczności respektowania finansowej samodzielności samorządowej (jako wykazano, mocno i nieuchronnie uwikłanej w wydolność samorządowego administrowania w sferze administracji świadczącej)? Tym niemniej, nawet gdyby ten pierwszy kontekst nie miał okazać się decydujący, to i tak mielibyśmy do czynienia z powodami szanującymi samorządową samodzielność (w dodatku w jednej z kluczowych dla niej sfer, jaką bez wątplenia stanowią finanse samorządowe). Z drugiej jednak strony – samodzielność samorządowa zyskuje na szczególnym znaczeniu, jeżeli jej wymiar (przebieg) legitymuje się już (także) ściśle merytorycznymi motywacjami<sup>61</sup>. Tego rodzaju możliwości bez wątplenia dodatkowo zyskują na znaczeniu w ramach funkcji prawotwórczej. Trudno przy tym przecenić ich wagę, jeśli dotyczą tak ważnej i społecznie wrażliwej sfery, jaką jest administracja świadcząca.

## Bibliografia

- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji publicznej*, Wrocław 1992.
- Lisowski P., *Aksjologiczny kontekst i wymiar rządowych aktów prawa miejscowego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Lisowski P., *Autonomiczne konotacje samorządowego prawa miejscowego – kilka refleksji na temat wolności w stanowieniu prawa* [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Lisowski P., *Nomenklaturowe wyzwania ustrojowe gmin jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego* [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa*, t. I, *Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022.
- Lisowski P., Ostapki A., *Akty prawa miejscowego stanowione przez terenowe organy administracji rządowej*, Kolonia Limited 2008.
- Lisowski P., *Pojęcie wspólnoty samorządowej* [w:] *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2023.

---

<sup>61</sup> Co nie pozostaje bez wpływu na sprawowania nadzoru i kontroli sądowej nad tymi aktami prawa miejscowego.

- Lisowski P., *Samodzielność w administrowaniu [w:] Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej: współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa 2019.
- Lisowski P., *Skargi korporacyjno-samorządowe a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – kontekst samorządowych form demokracji bezpośredniej*, „*Studia Iuridica*” 2020/85.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, LEX/el. 2023.
- Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.
- Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Stahl M., *Stanowienie prawa miejscowego jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego [w:] System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818).
- Uchwała Nr IV/21/07 Rady Gminy Przemyśl z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie podwyższenia minimalnej kwot zasiłku okresowego (Dz. Urz. Woj. Podkarp. Nr 22, poz. 636).
- Uchwała Nr 311/XXXIII/2009 Rady Miasta Gorlice z dnia 29 stycznia 2009 r. uchylająca uchwałę w sprawie podwyższenia minimalnych kwot zasiłku okresowego (Dz. Urz. Woj. Małop. Nr 225, poz. 1611).
- Uchwała Nr LXV/384/2010 Rady Gminy Lubiszyn z 13 lipca 2010 r. w sprawie podwyższenia minimalnych kwot zasiłku okresowego na rok 2010 (Dz. Urz. Woj. Lubus. Nr 86, poz. 1192).
- Uchwała Nr XXXIII/199/2014 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie podwyższenia minimalnej kwoty zasiłku okresowego (Dz. Urz. Woj. Mazow. poz. 2834).
- Uchwała Nr XXX/448/2018 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie w sprawie kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego z pomocy społecznej (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 3464).
- Uchwała Nr XXXII/304/2018 Rady Gminy Rudna z dnia 18 października 2018 r. w sprawie w sprawie podwyższenia kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłku celowego z pomocy społecznej (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 5363).
- Uchwała Nr III/26/2019 Rady Gminy Walim z dnia 26 stycznia 2019 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 802).
- Uchwała Nr XV/176/20 Rady Gminy Bolesławiec z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej będących w zakresie zadań własnych gminy (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4180).
- Uchwała Nr LXII/298/23 Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej będących w zakresie zadań własnych gminy (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4180).



## **Orzecznictwo**

- Wyrok NSA z dnia 5 maja 2011 r. (I OSK 1060/10, LEX nr 990133).
- Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 r. (I OSK 1969/16, LEX nr 2237743).
- Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r. (II OSK 1042/19, LEX nr 3030693).
- Wyrok NSA z dnia 6 października 2021 r. (III OSK 3984/21, LEX nr 3340436).
- Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2022 r. (I OSK 2768/19, LEX nr 3328006).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 października 2013 r. (III SA/Kr 206/13, LEX nr 1391743).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 kwietnia 2017 r. (II SA/GI 126/17, LEX nr 2299832).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 kwietnia 2017 r. (IV SA/GI 1111/16, LEX nr 2297036).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2018 r. (VIII SA/Wa 723/18, LEX nr 2611247).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r. (II SA/Gd 726/18, LEX nr 2621717).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 marca 2019 r. (III SA/Gd 71/19, LEX nr 2637416).
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 października 2019 r. (III SA/Łd 726/19, LEX nr 2738822).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2019 r. (II SA/GI 1371/19, LEX nr 2771589).
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 lutego 2020 r. (II SA/Bd 1059/12, LEX nr 2791312).
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 września 2020 r. (II SA/Bk 377/20, LEX nr 3075611).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 marca 2022 r. (III SA/Po 1608/21, LEX nr 3339617).
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 grudnia 2022 r. (II SA/Ol 671/22, LEX nr 3440159).