



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 grudnia 2022 r.

Poz. 6806



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.412.2022

z dnia 14 grudnia 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXX/47/2022 Rady Gminy Ulhówek z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz zasad zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w części obejmującej § 2, § 3 oraz § 4 ust. 2 uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/47/2022 Rady Gminy Ulhówek z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz zasad zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w części obejmującej § 2 § 3 oraz § 4 ust. 2 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXX/47/2022 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Ulhówek podjęła m. in. na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

W § 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „Osobie lub rodzinie może być przyznany w celu ekonomicznego usamodzielnienia, jeżeli okoliczności sprawy i przedłożone przez wnioskodawcę propozycje działań rokują, że pomoc będzie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i doprowadzi do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorcy”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie jest świadczeniem pieniężnym 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 ustawa o pomocy społecznej 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 pieniężnego z pomocy społecznej musi spełniać kryteria dochodowe, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednej ustawowej dysfunkcji lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

Radzie gminy nie przysługują żadne kompetencje w kształtowaniu powyższych przesłanek. W szczególności rada nie może powyższych kwestii regulować w sposób dowolny, a zwłaszcza modyfikować przepisów ustawy.

Ustawodawca nie przyznał bowiem radzie gminy uprawnień w zakresie samodzielnego kształtowania kręgu osób, którym może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie.

Jednocześnie należy podkreślić, iż zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, przysługuje osobom lub rodzinom spełniającym kryterium dochodowe, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91.

Zapis art. 8 ust. 1 ustawy 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. Zasiłki te, w wyjątkowych przypadkach, mogą otrzymać osoby lub rodziny przekraczające wymienione w ustawie kryteria dochodowe, jednakże podkreślenia wymaga, iż nie należy to do zakresu uregulowań przedmiotowej uchwały.

Ponadto, użyte w kwestionowanym przepisie uchwały sformułowanie „*jeżeli okoliczności sprawy i przedłożone przez wnioskodawcę propozycje działań rokuja, że pomoc będzie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i doprowadzi do życiowego usamodzielnienia świadczeniobiorcy*” nie jest jednoznaczne i wprowadza uznaniowość organu stosującego uchwałę w zakresie oceny, jakie okoliczności zostaną zakwalifikowane jako „*rokujące, że pomoc będzie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem*”.

W wykonaniu upoważnienia z art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej rada gminy powinna jasno określić warunki przyznawania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, a zatem przesłanki, od których ziszczenia zależy możliwość otrzymania przez uprawnionego takiego zasiłku.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/Lu 485/08).

Oznacza to, że warunki przyznania zasiłku winny być tak ustalone, żeby ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy przyznanie zasiłku, mieli równe szanse na czynienie o to starań.

Sformułowanie użyte w przedmiotowej uchwale jest sformulowaniem nieostrym i powoduje ono niejasność i nieprecyzyjność przepisów uchwały.

Stosowanie takich zwrotów w przepisach powszechnie obowiązujących jest niedopuszczalne, z uwagi na to, że mają być one czytelne i przejrzyste zarówno dla ich adresatów, jak i organu stosującego prawo. Przepisy aktów winny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepisy winny być sformułowane w ten sposób, aby organ stosujący prawo (wykonujący uchwałę) nie miał żadnych trudności z ustaleniem czy w danym przypadku została spełniona hipoteza normy prawnej i jakie konsekwencje wynikają z jej dyspozycji.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) *uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego*. Teza tego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Zgodnie z § 3 przedmiotowej uchwały „*Zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie przyznawany jest na podstawie decyzji administracyjnej*”.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego udzielonego radzie gminy.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 12 lutego 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (sygn. akt II SA/Ol 7/15) stwierdził, że: „*Odnosząc się do kwestii prawidłowości § 7 zaskarżonej uchwały, zgodnie z którym jednorazowy zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie przyznawany jest na podstawie decyzji administracyjnej (...) należy podzielić ocenę organu, że przepisy te wykraczają poza ustawowe upoważnienie, zawarte w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej*”.

Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia, w drodze uchwały, wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Zgodnie z generalną klauzulą kompetencyjną, zobowiązującą jednostki samorządu gminnego do stanowienia aktów prawa miejscowego "na podstawie upoważnień ustawowych", zawartą w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...), rada gminy nie ma prawa do samoistnego, to jest nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych określonym organom gminy. Rada Gminy, nie mając upoważnienia ustawowego, określiła formę przyznania pomocy w celu ekonomicznego usamodzielnienia się (...). Należy wskazać, że o formie przyznania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie rozstrzyga art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

W § 4 ust. 2 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Ulhówek postanowiła, że „Przyznanie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie następuje po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego wraz z dokumentacją potwierdzającą sytuację osobistą, rodzinną i majątkową wnioskodawcy”.

O potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego postanowił już ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia, z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji w sprawach cudzoziemców, o których mowa w art. 5a, wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Z powyższego przepisu ustawy o pomocy społecznej wynika, że przeprowadzenie wywiadu środowiskowego jest obligatoryjne w toku postępowania w sprawie przyznania świadczenia z pomocy społecznej. Przeprowadzenie wywiadu środowiskowego jest elementem poprzedzającym wydanie decyzji przyznającej lub odmawiającej świadczenia.

Skoro o potrzebie przeprowadzenia wywiadu środowiskowego zdecydował ustawodawca w art. 106 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, należy przyjąć, że unormowanie zawarte w § 4 ust. 2 kwestionowanej uchwały wykracza poza ramy normy kompetencyjnej zawartej w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Rada gminy nie jest upoważniona do stanowienia o kwestiach przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, bowiem kwestie te są już uregulowane w ustawie o pomocy społecznej, a więc w akcie prawnym wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa niż akt prawa miejscowego.

Uchwała w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie posiada walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jej normatywnego charakteru wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte na jej podstawie normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXX/47/2022 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Ulhówek
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Ulhówek