



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 lutego 2026 r.

Poz. 744



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.32.2026

Lublin, dnia 30 stycznia 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIV/108/2025 Rady Gminy Podedwórze z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w części obejmującej § 3 oraz § 4 ust. 2.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/108/2025 Rady Gminy Podedwórze z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w części obejmującej § 3 oraz § 4 ust. 2.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIV/108/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 stycznia 2026 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Podedwórze podjęła m.in. na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, 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 § 3 uchwały Rada Gminy Podedwórze 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 § 3 przedmiotowej 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 naruszenia prawa.

W § 4 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że: *„W szczególnie uzasadnionych przypadkach zasiłek celowy może zostać przyznany osobie lub rodzinie nie spełniającej kryterium dochodowego, o którym mowa w § 3.”*

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja nie stanowi wypełnienia upoważnienia określonego w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 2 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Ponadto, w art. 8 ust. 1 ustawa stanowi, że prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje osobie albo rodzinie spełniającej określone w ustawie kryterium dochodowe, przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

W myśl art. 41 ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany:

- 1) specjalny zasiłek celowy w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który nie podlega zwrotowi;
- 2) zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa, pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową.

W świetle powyższego należy uznać, że kwestia udzielania określonych świadczeń z pomocy społecznej osobie albo rodzinie, które posiadają dochody przekraczające kryterium dochodowe jest uregulowana

ustawowo, tym samym Radzie Gminy - bez wyraźnego upoważnienia - nie przysługują kompetencje do ponownego normowania tej kwestii w podjętej uchwale.

Uchwała rady gminy nie może jeszcze raz regulować tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie ani modyfikować ustawowo określonych kwestii. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 1179/98).

Naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, co wyraża art. 7 Konstytucji. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym i rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Ponadto, niezrozumiałym jest odesłanie w powyższym przepisie do § 3, który nie odnosi się do kryterium dochodowego.

Pobocznie należy zauważyć, że w § 5 ust. 1 uchwały w tabeli w tytule kolumny drugiej zawarto zapis: „*Dochód osoby lub rodziny w stosunku do Wysokość zwrotu wydatków określona w %*”. Wskazany zapis jest nieprecyzyjny. Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/108/2025, 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

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