



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 czerwca 2021 r.

Poz. 2696



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.186.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 22 czerwca 2021 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIII/194/2021 Rady Gminy Krynice z dnia 25 maja 2021 roku w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w części obejmującej § 1, § 2 ust. 2, § 5, § 6, § 8 ust. 2 i § 10 załącznika do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/194/2021 Rady Gminy Krynice z dnia 25 maja 2021 roku w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w części obejmującej § 1, § 2 ust. 2, § 5, § 6, § 8 ust. 2 i § 10 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIII/194/2021 została doręczona organowi nadzoru 2 czerwca 2021 roku.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Krynice podjęła m. in. na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.).

Zgodnie z art. 43 ust. 10 ustawy, rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

W § 1 załącznika do uchwały, zatytułowanego: „Warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie”, Rada Gminy postanowiła, że: *„Osobie albo rodzinie, która spełnia kryteria dochodowe określone w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, korzysta ze świadczeń pomocy społecznej i podejmuje działania zmierzające do ekonomicznego usamodzielnienia, może zostać przyznana bezzwrotna pomoc pieniężna w formie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie”*.

Stosownie do § 2 ust. 2 załącznika do uchwały, *zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się o tę pomoc otrzymała już wsparcie finansowe na ten cel z innego źródła.*

Powyższe regulacje wykraczają poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie jest świadczeniem z pomocy społecznej (art. 36 pkt 1 lit. d ustawy o pomocy społecznej).

Krąg osób uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej, a także przesłanki ich udzielania określa 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 wskazać należy, iż § 2 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi powtórzenie art. 43 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się otrzymała już pomoc na ten cel z innego źródła.

W § 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: *„Osoba albo rodzina ubiegająca się o przyznanie pomocy w formie zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie zawierają kontrakt socjalny lub indywidualny program wychodzenia z bezdomności (osoba bezdomna) lub indywidualny program integracyjny (uchodźca i imigrant) lub indywidualny program usamodzielnienia (osoba opuszczająca rodziny zastępcze oraz placówki dla dzieci i młodzieży), który przewiduje wzajemne zobowiązania stron, w tym możliwości:*

- 1) *zastosowania wsparcia finansowego,*
- 2) *pracy socjalnej,*
- 3) *instrumentów aktywnej integracji”.*

Zgodnie zaś z § 6 załącznika do uchwały: *„Zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie jest przyznawany w drodze decyzji administracyjnej jeżeli: (1) uzgodniono i podpisano kontrakt socjalny (indywidualny program wychodzenia z bezdomności, indywidualny program integracyjny, indywidualny program integracyjny lub indywidualny program usamodzielnienia) oraz (2) okoliczności sprawy i przedłożona propozycja wskazują, że udzielona pomoc zostanie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i będzie skutkowała poprawą sytuacji życiowej, tj. usamodzielnieniem osoby albo rodziny”.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 5 i § 6 załącznika do uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie.

Norma kompetencyjna wyrażona w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających obligatoryjnemu unormowaniu w treści uchwały. Z treści normy kompetencyjnej oraz użytego tam sformułowania wynika, że rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Postanowienia uchwały muszą odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, a Rada powinna zawrzeć w uchwale elementy wymienione w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Ustawodawca nie upoważnił Rady do uzależnienia przyznania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie od zawarcia kontraktu socjalnego.

Należy również wskazać, że o formie przyznania świadczenia z pomocy społecznej rozstrzyga art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej.

Zgodnie zaś z art. 108 ust. 1 ww. ustawy, w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - w centrum usług społecznych, lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

W myśl § 8 ust. 2 załącznika do uchwały „*Wysokość kwoty podlegającej zwrotowi oraz sposób i termin spłaty tej należności ustala się w drodze decyzji administracyjnej*”.

W ocenie organu nadzoru także powyższe postanowienie uchwały zostało podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie Gminy.

O elementach konstytutywnych decyzji z zakresu pomocy społecznej przesądza ustawa o pomocy społecznej oraz art. 107 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Stosownie do art. 104 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, wysokość należności, o których mowa w ust. 1, podlegających zwrotowi oraz terminy ich zwrotu ustala się w drodze decyzji administracyjnej.

Norma kompetencyjna w brzmieniu ustalonym w art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej nie może stanowić materialno-prawnej podstawy do przyjmowania, że w zakresie tej regulacji mieści się także prawo do wydawania przez organ stanowiący uchwał wprowadzających postanowienia reglamentujące treść decyzji administracyjnej. Prawo do stanowienia takich klauzul może wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (J. Borkowski w: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2002 r. s. 490) albo z wyraźnego brzmienia przepisu udzielającego kompetencji, natomiast kompetencji takiej nie można domniemywać, ani jej konstruować. Uzasadnienia dla takiego prawa nie można wywodzić z ogólnego sformułowania przepisu prawa (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lutego 2005 r. sygn. akt IV SA/Wr 26/05).

Zgodnie z brzmieniem § 10 załącznika do uchwały:

„W przypadkach nieuregulowanych w niniejszej uchwale zastosowanie mają odpowiednio przepisy:

- 1) ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 roku, poz. 1876 z późn.zm.),*
- 2) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. - Dz.U. z 2020 roku poz. 256 z późn.zm.)*
- 3) ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. - Dz.U. z 2020 roku, poz. 1427 z późn.zm.)”.*

W ocenie organu zapisu § 10 załącznika do uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/194/2021 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

Otrzymują:

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