



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.11.4131.1.1032.2022

Katowice, dnia 29 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Lipie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/382/2022 Rady Gminy Lipie z dnia 25 listopada 2022 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania oraz zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w całości, jako sprzecznej z art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 ze zm.) dalej jako „ustawa” oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2022 r. Rada Gminy Lipie podjęła uchwałę Nr LVII/382/2022 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania oraz zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 43 ust. 10 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości niezgodna z prawem.

Z przepisu art. 43 ust. 1 - 10 ustawy wynika, że:

- 1. Osobie albo rodzinie gmina może przyznać pomoc w formie pieniężnej lub rzeczowej, w celu ekonomicznego usamodzielnienia.*
- 2. Pomoc w formie pieniężnej w celu ekonomicznego usamodzielnienia może być przyznana w formie jednorazowego zasiłku celowego lub nieoprocentowanej pożyczki.*
- 3. Warunki udzielenia i spłaty pożyczki oraz jej zabezpieczenie określa się w umowie z gminą.*
- 4. Pożyczka może być umorzona w całości lub w części, jeżeli przyczyni się to do szybszego osiągnięcia celów pomocy społecznej.*
- 5. Pomoc w formie rzeczowej w celu ekonomicznego usamodzielnienia następuje przez udostępnienie maszyn i narzędzi pracy stwarzających możliwość zorganizowania własnego warsztatu pracy oraz urządzeń ułatwiających pracę niepełnosprawnym.*
- 6. Przedmioty, o których mowa w ust. 5, są udostępniane na podstawie umowy użyczenia.*
- 7. Podstawą odmowy przyznania albo ograniczenia rozmiarów pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie może być uchylanie się przez osobę lub rodzinę ubiegającą się o pomoc od podjęcia odpowiedniej pracy w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy albo poddania się przeszkoleniu zawodowemu.*

8. *Pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się otrzymała już pomoc na ten cel z innego źródła.*

9. *W sprawach, o których mowa w ust. 1-8, gmina współdziała z powiatowym urzędem pracy.*

10. *Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.*

Norma kompetencyjna wyrażona w art. 43 ust. 10 ustawy wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających obligatoryjnemu unormowaniu w treści uchwały. Z treści normy kompetencyjnej oraz użytego tam sformułowania, że rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość oraz szczegółowe warunki i tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, wynika, że zapisy uchwały dotyczące ww. zasiłku celowego muszą odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, a Rada powinna zawrzeć w uchwale wszystkie elementy wymienione w art. 43 ust. 10 ustawy.

W tym miejscu należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 43 ust. 10 ustawy Rada Gminy była zobligowana do określenia w przedmiotowej uchwale trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Tymczasem, w uchwale brak regulacji w tym zakresie. Tym samym Rada Gminy Lipie nie wypełniła delegacji z art. 43 ust. 10 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

W § 2 uchwały Rada Miasta postanowiła, że *Zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie zwany dalej „zasiłkiem” może być przyznany, jeżeli okoliczności sprawy i przedłożone przez wnioskodawcę propozycje działań rokują, że przyznana pomoc będzie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i doprowadzi do ekonomicznego usamodzielnienia się świadczeniobiorcy.* W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza zakres przyznanego radzie gminy upoważnienia, określonego w art. 43 ust. 10 ustawy.

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 ustawy określone zostały okoliczności uzasadniające przyznanie pomocy, zaś w art. 8 ustawy wskazano, wysokość kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania tego 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, zwłaszcza modyfikować przepisów ustawy. Ustawodawca nie przyznał radzie gminy żadnych uprawnień w zakresie samodzielnego kształtowania kręgu osób, którym może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie.

Ponadto użyte w kwestionowanym przepisie uchwały sformułowanie *jeżeli okoliczności sprawy i przedłożone przez wnioskodawcę propozycje działań rokują, że przyznana pomoc będzie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i doprowadzi do ekonomicznego usamodzielnienia*

świadczeniobiorcy wprowadza uznaniowość i arbitralność organu wykonawczego w zakresie oceny, jakie okoliczności zostaną zakwalifikowane, jako „rokujące, że pomoc będzie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i doprowadzi do ekonomicznego usamodzielnienia świadczeniobiorcy.” W wykonaniu upoważnienia ustawowego z art. 43 ust. 10 ustawy Rada Gminy powinna jasno określić warunki przyznawania zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie, a zatem przesłanki, od których ziszczenia zależy możliwość otrzymania przez uprawnionego takiego zasiłku.

W ocenie organu nadzoru, posłużenie się w omawianej regulacji zwrotem *jeżeli okoliczności sprawy i przedłożone przez wnioskodawcę propozycje działań rokują, że przyznana pomoc będzie wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i doprowadzi do ekonomicznego usamodzielnienia świadczeniobiorcy* powoduje, że przedmiotowa regulacja jest niejasna, a tym samym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Jako akt prawa miejscowego uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. 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 sformułowaniem 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. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91). Zatem regulację zawartą w § 2 uchwały należy uznać za niezgodną z art. 43 ust. 10 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W przepisie § 3 uchwały Rada Gminy wskazała, że zasiłek może być przyznany w szczególności na:

- 1) podjęcie działalności gospodarczej zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 162),
- 2) pokrycie kosztów przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania,
- 3) pokrycie kosztów związanych z użyczeniem, dzierżawą lub najmem przedmiotów, urządzeń lub maszyn niezbędnych do wykonywania zawodu.

Rada Gminy określając na co przedmiotowy zasiłek może być przyznany użyła sformułowania „w szczególności”, co powoduje, iż możliwe jest przyznanie tego zasiłku również na inne cele, nieokreślone w uchwale. Taki zapis uchwały powoduje, że inny organ (podmiot) niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, powyższą kwestię. Tymczasem – zgodnie z art. 43 ust. 10 ww. ustawy – warunki przyznawania winny być określone w uchwale podejmowane na podstawie ww. przepisu.

Ponadto, w § 6 uchwały Rada Gminy określiła, że w przypadku stwierdzenia wykorzystania zasiłku w całości lub części niezgodnie z przeznaczeniem, zaniechania działań zmierzających do usamodzielnienia lub przerwania działalności, na którą przyznano pomoc w ciągu 12 miesięcy od daty przyznania – zasiłek podlega zwrotowi na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca o pomocy społecznej, jako świadczenie nienależnie pobrane. W ocenie organu nadzoru brak jest korelacji pomiędzy regulacją § 3 a § 6 uchwały. Skoro bowiem zasiłek może zostać przyznany na pokrycie kosztów przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania, to w zasadach zwrotu powinien zostać również określony przypadek, w którym zwrot następuje w związku z zaprzestaniem nauki przyuczającej do zawodu lub przekwalifikowana. Tym samym należy uznać, że regulacja uchwały w tym zakresie jest niespójna i nieprecyzyjna.

W § 4 uchwały Rada Gminy wskazała, iż zasiłek jest jednorazową formą pomocy i nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina otrzymała już wsparcie finansowe w tej formie lub gdy uzyskała na ten cel środki finansowe z innego źródła. W tym miejscu należy wskazać, iż w art. 43 ust. 8

ustawy wskazał już, że pomoc w celu ekonomicznego usamodzielnienia nie przysługuje, jeżeli osoba lub rodzina ubiegająca się otrzymała już pomoc na ten cel z innego źródła. Rada tym samym dokonała w uchwale powtórzenia zapisów ustawowych, połączonego z ich nieuprawnioną modyfikacją, co w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania, przy czym nie może on regulować spraw uregulowanych już wcześniej przepisami aktów prawnych usytuowanych wyżej w hierarchii źródeł prawa, określonej w przepisach rozdziału III Konstytucji RP. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny (do 2003.12.31) w Lublinie w wyroku z 28 lutego 2003 roku sygn. akt I SA/Lu 882/02 „Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą” (zob. LEX nr 78046).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego