

Katowice, 19 listopada 2024 r.

NPII.4131.1.895.2024

Rada Gminy Brenna

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VII/39/24 Rady Gminy Brenna z dnia 14 października 2024 r. w sprawie określenia wysokości, szczegółowych warunków oraz tryb przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w części określonej w kolumnie pierwszej, wiersz drugi tabeli zamieszczonej w § 6 uchwały w zakresie wyrazów "od 100%" - jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 października 2024 r. Rada Gminy Brenna podjęła uchwałę Nr VII/39/24 w sprawie określenia wysokości, szczegółowych warunków oraz trybu przyznawania i 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 21 października 2024 roku.

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 uchylenie 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.

Postanowienia uchwały zawarte § 6 budzą wątpliwości co do ich jawności i przejrzystości jako normy prawnej, co w sposób oczywisty godzi w konstytucyjną zasadę jasności i przejrzystości prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa (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 i zwrotu zasiłku winny być tak ustalone, żeby ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, mogli jednoznacznie ustalić w jakim przypadku zasiłek jest przyznawany pod warunkiem jego zwrotu. 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.

Rada postanowiła, że:

§ 6. Osobom i rodzinom, których dochód przekracza kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej, może być przyznany zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie pod warunkiem zwrotu jego części lub całości na zasadach określonych w poniższej tabeli:

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

Zestawienie treści tabeli oraz części ww. przepisu nad tabelą prowadzi do wniosku, iż w ramach tej samej jednostki redakcyjnej Rada postanowiła, że zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie może być przyznany osobom i rodzinom, **których dochód przekracza kryterium dochodowe określone w ustawie o pomocy społecznej, pod warunkiem jego zwrotu w całości lub w części**, a określiła warunki zwrotu świadczenia przez osoby/rodziny, których dochód jest równy temuż kryterium poprzez wskazanie w kolumnie pierwszej, wiersz drugi "od 100% do 150%".

W ocenie organu nadzoru w sytuacji wyeliminowania uchwały w części określonej w kolumnie pierwszej, wiersz drugi tabeli zamieszczonej w § 6 uchwały w zakresie wyrazów "od 100%" uchwała wypełniać będzie delegację ustawową, a jednocześnie spełniona zostanie wola Rady, iż zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie może być przyznany osobom i rodzinom pod warunkiem jego zwrotu w całości lub w części jedynie gdy dochód tych osób/rodzin przekracza ustawowe kryterium dochodowe.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **20 listopada 2024 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego
Iwona Andruszkiewicz