



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.270.2025

Katowice, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Rada Gminy Brenna

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/90/25 Rady Gminy Brenna z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, w całości, jako sprzecznej z art. 43 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 marca 2025 r. Rada Gminy Brenna przyjęła uchwałę Nr XIII/90/25 w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 2 i art. 43 ust. 10 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Z przepisów 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 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że nie wypełnia ona upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy, gdyż nie określa trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Jak już wyżej podniesiono, jednym z obligatoryjnych elementów przedmiotowej uchwały jest tryb zwrotu omawianego zasiłku. Tymczasem, w uchwale brak regulacji w tym zakresie. Organ nadzoru zaznacza, że nie stanowi określenia trybu zwrotu zasiłku regulacja § 5, zgodnie z którym - *Przyznany zasiłek podlega zwrotowi w całości w przypadku: 1) wykorzystania pomocy niezgodnie z przeznaczeniem, 2) niepodjęcia działalności gospodarczej, na którą przyznano pomoc, 3) zaprzestania działalności gospodarczej w terminie 12 miesięcy od jej rozpoczęcia, 4) niepodjęcia działalności w ramach spółdzielni socjalnej, 5) zaprzestania działalności w ramach spółdzielni socjalnej w terminie 12 miesięcy od jej rozpoczęcia, 6) niepodjęcia lub przerwania nauki przyuczającej do zawodu lub przekwalifikowania* – gdyż określa ona jedynie szczegółowe warunki zwrotu ww. zasiłku. Rada Gminy Brenna nie wypełniła więc delegacji z art. 43 ust. 10 ustawy, albowiem nie określiła trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie.

Organ nadzoru również wskazuje, że 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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Brenna w przedmiotowej uchwale nie uregulowała trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 43 ust. 10 ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Jednocześnie wskazać należy, że pismem znak: Br.0711.1.2.2025 z dnia 24 kwietnia 2025 r. Wójt Gminy Brenna złożył wyjaśnienia w sprawie, jednak organ nadzoru nie uwzględnił tych wyjaśnień. Po ich analizie organ nadzoru stwierdził, że prezentowane stanowisko dotyczące niewypełnienia upoważnienia ustawowego przez Radę Gminy Brenna, jest zasadne i zostało szczegółowo uzasadnione powyżej. Na marginesie należy jedynie zasygnalizować, że powołana ww. piśmie uchwała nr XIII/91/25 Rady Gminy Brenna z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej będące w zakresie zadań własnych gminy poniesionych na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznanych pod warunkiem zwrotu – nie określa trybu zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Powołana uchwała nr XIII/91/25 Rady Gminy Brenna z dnia 24 marca 2025 r. została podjęta na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy (a nie art. 43 ust. 10 ustawy) i określa wyłącznie zasady (nie tryb zwrotu) zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w art. 96 ust. 2 ustawy.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIII/90/25 Rady Gminy Brenna z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania i zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego