



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt. 1 i 4 uchwały nr XV/64/2011 Rady Gminy Osiecznica z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ustalenia warunków odpłatności za pomoc w zakresie dożywiania realizowaną w formie posiłku z zadań własnych gminy .

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2011 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.) oraz art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.) Rada Gminy Osiecznica podjęła uchwałę Nr XV/64/2011 w sprawie ustalenia warunków odpłatności za pomoc w zakresie dożywiania realizowaną w formie posiłku z zadań własnych gminy.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 04 listopada 2011 r. pismem Nr RG.0711.11.2011 z dnia 31 października 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 pkt. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.),
- § 1 pkt. 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 6 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą.

Uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 6 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz zgodnie z treścią uzasadnienia do uchwały w celu właściwej realizacji założeń programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Zatem podjęta uchwała winna być zgodna z przepisami ustawy, na podstawie której została uchwalona.

Zgodnie z powyżej wskazanym przepisem ustawowym rada gminy, w drodze uchwały, określa warunki odpłatności za pomoc w formie posiłku przyznaną odpłatnie osobom i rodzinom, o których mowa w art. 3 pkt 1 ustawy, a zatem:

- a) dzieciom do 7 roku życia,
- b) uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej,
- c) osobom i rodzinom znajdującym się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w szczególności osobom samotnym, w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym - w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

Dodatkowo ustawodawca określił w ustawie, że przyznanie odpłatnej pomocy jest możliwe w sytuacji, gdy dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie przekracza 150 % kryterium

dochodowego, o którym mowa odpowiednio w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej lub też podwyższonego kryterium ustalonego przez radę gminy w odrębnej uchwale (art. 6 ust. 2, art. 5 ust. 2 ustawy).

W § 1 pkt. 1 uchwały Rada Gminy Osiecznica uchwaliła co następuje: „Zapewnia się pomoc w formie nieodpłatnych posiłków dzieciom i uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej, osobom samotnym, w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym znajdującym się w trudnej sytuacji zamieszkującym na terenie gminy Osiecznica”.

Powyższa treść uchwały zdaniem organu nadzoru narusza w sposób istotny zapisy art. 3 pkt. 1 ustawy, gdyż zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy rada gminy jest upoważniona jedynie do określenia warunków odpłatności za pomoc w formie posiłku przyznanego odpłatnie osobom i rodzinom, o którym mowa w art. 3 pkt. 1 ustawy. Ustawodawca w zapisach ustawowych w sposób jednoznaczny określił krąg osób, którym może zostać przyznana odpłatna pomoc w formie posiłku

Uchwałę stanowiącą przedmiot rozstrzygnięcia nadzorczego z uwagi na fakt zawierania norm generalnych i abstrakcyjnych należy uznać za akt prawa miejscowego. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika zatem konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie oraz kompleksowo realizując delegację ustawową, a więc w przedmiotowym przypadku zgodną z art. 6 ust. 2 ustawy. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jakim jest rada gminy akty prawa miejscowego winny regulować kwestie ściśle wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy prawa powszechnie obowiązującego 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.

Organ stanowiący gminy podejmując w oparciu o normę ustawową akt prawa miejscowego jakim bezwzględnie jest uchwała w sprawie ustalenia warunków odpłatności za pomoc w zakresie dożywiania realizowaną w formie posiłku, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)". Rada gminy, regulując przekazane jej mocą upoważnienia ustawowego materie, powinna ściśle wypełniać delegację ustawową.

W § 1 pkt. 4 uchwały rada gminy uchwaliła następujący zapis: "W przypadku zdarzenia losowego, pomoc w postaci posiłku może być przyznana nieodpłatnie niezależnie od dochodu rodziny".

Natomiast regulacja art. 5 ust. 1 ustawy stanowi, że pomoc w zakresie dożywiania, a więc również w postaci posiłku może być przyznana nieodpłatnie osobom i rodzinom, o których mowa w art. 3 pkt 1, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 150 % kryterium dochodowego, o którym mowa odpowiednio w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Mając na uwadze powyższy przepis ustawowy zdaniem organu nadzoru jednym z podstawowych i obligatoryjnych kryteriów udzielania pomocy w formie posiłku jest kryterium dochodowe. Ustawodawca wskazując na kryterium dochodowe ograniczył możliwość swobodnego udzielania pomocy w zakresie dożywiania i uzależnił go od ściśle określonej wysokości dochodu osoby samotnie gospodarującej lub dochodu na osobę w rodzinie. Zatem zapis § 1 pkt. 4 uchwały narusza w sposób istotny przepisy art. 5 ust. 1 ustawy. Rada gminy podejmując uchwałę w przedstawionym kształcie naruszyła delegację ustawową zawartą w art. 6 ust. 2 ustawy poprzez uregulowanie w uchwale kwestii nieobjętych upoważnieniem. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 2 ustawy rada gminy określa w formie uchwały jedynie warunki odpłatności za pomoc w formie posiłku przyznanego odpłatnie osobom i rodzinom, o którym mowa w art. 3 pkt. 1 ustawy, a nie decyduje o kręgu osób uprawnionych do nieodpłatnych

posiłków. Rada gminy na podstawie powyższego upoważnienia ustawowego nie jest uprawniona do wprowadzenia odmiennych warunków uzyskania nieodpłatnych posiłków niż wskazane w ustawie.

Jednocześnie organ nadzoru chciałby zwrócić uwagę na art. 6a ust.1 ustawy, który stanowi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy uczeń albo dziecko korzystające z zajęć w ramach rocznego przygotowania przedszkolnego lub przedszkolu wyraża chęć zjedzenia posiłku, odpowiednio dyrektor szkoły lub przedszkola udziela pomocy w formie posiłku, informując jednocześnie ośrodek pomocy społecznej właściwy ze względu na miejsce zamieszkania ucznia lub dziecka o udzieleniu pomocy. Natomiast w art. 6a ust. 2 ustawodawca wskazał, że pomoc, o której mowa w ust. 1, nie wymaga ustalania sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania przez ośrodek pomocy społecznej decyzji administracyjnej. Zatem na podstawie powyższych przepisów może zostać przyznana pomoc w formie posiłku bez względu na kryterium dochodowe. W związku z tym, gdyby ustawodawca umożliwił również inne wyjątki od zasady kryterium dochodowego to wprowadziłby odpowiednie unormowanie ustawowe w tym zakresie.

Pobocznie należy zauważyć, że w podstawie prawnej uchwały Rada Gminy Osiecznica powołała przepis art. 5 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym rada gminy może podjąć uchwałę o podwyższeniu kryterium dochodowego wynoszącego 150 % kryterium dochodowego, o którym mowa odpowiednio w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym jego realizacja powinna prowadzić do uchwalenia zapisów w uchwale stanowiących o podwyższeniu kryterium dochodowego, natomiast w przedmiotowej uchwale nie dokonano podwyższenia kryterium dochodowego.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że powołany został w podstawie prawnej nie mający zastosowania w przedmiotowej sprawie art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym rada gminy określa, w drodze uchwały, zasady zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych. Zgodnie z art. 96 ust. 2 świadczenia te obejmują usługi, pomoc rzeczową, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe. Regulacja art. 96 ust. 4 nie upoważnia rady gminy do rozstrzygania o kwestiach zwrotu wydatków poniesionych na pomoc w zakresie dożywiania w formie posiłku. Delegacja do podjęcia uchwały dotyczącej pomocy w zakresie dożywiania, zawarta jest w art. 6 ust. 2 ustawy, który upoważnia radę gminy jedynie do podjęcia uchwały określającej warunki odpłatności za udzieloną pomoc, a nie do zwrotu wydatków na udzielanie tej pomocy.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa