



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 8 grudnia 2023 r.

Poz. 5596

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.286.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 7 grudnia 2023 r.

Na podstawie art 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.).

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXV/676/23 Rady Miejskiej w Kolbuszowej z dnia 2 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad zwrotu zasiłków celowych i okresowych, pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie, pomocy rzeczowej i dożywiania ze środków pomocy społecznej.

Uzasadnienie

W dniu 2 listopada 2023 r. Rada Miejska w Kolbuszowej podjęła uchwałę Nr LXV/676/23 w sprawie określenia zasad zwrotu zasiłków celowych i okresowych, pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie, pomocy rzeczowej i dożywiania ze środków pomocy społecznej. Analizowana uchwała Rady Gminy podjęta została m.in. na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 2 art. 17 ust. 1 pkt 3 i pkt 3 i pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.). Stosownie do art. 96 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu podlegają zwrotowi w części lub całości, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby zobowiązanej do zwrotu wydatków przekracza kwotę kryterium dochodowego.

Przyjęty w § 1 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej zapis, że „Osobom i rodzinom, którym dochód przekracza 100% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i które mieszczą się w przedziale od powyżej 100 % do 200% ww. kryterium, udzielając w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 ustanowionego Uchwałą Nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r., wsparcia w formie posiłku, lub świadczenia rzeczowego w postaci produktu żywnościowego, albo zasiłku celowego w postaci świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub na żywność, nie żąda się zwrotu wydatków za udzielony posiłek albo świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych, lub zasiłku celowego w postaci świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności.” narusza delegację ustawową, o której mowa w art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej w sposób istotny. Przepis ten upoważnia do określenia zasad zwrotu wydatków za wskazane świadczenia z pomocy społecznej a nie przypadków kiedy nie żąda się zwrotu za te świadczenia. Wykładnia art. 96 ust. 4 ustawy prowadzi do wniosku, że jest on jedynie podstawą do określenia zasad zwrotu wydatków na wskazane świadczenia z pomocy społecznej powiązanych z kryterium dochodowym. Pod pojęciem zasad zwrotu wydatków kryje się natomiast określenie podmiotów zobowiązanych do zwrotu, wskazanie kryteriów w oparciu o które ten zwrot ma nastąpić i w jakiej części (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 lipca 2019r. sygn. akt II SA/Rz 339/19). W granicach tej delegacji ustawowej rada gminy nie jest upoważniona do określania w uchwale przypadków nie żądania zwrotu wydatków. Nie żądanie zwrotu wydatków jest odmienną instytucją niż odstąpienie, umorzenie odroczenie lub rozłożenie na raty w przedmiocie zwrotu wydatków na udzielone świadczenia oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń. Ustawodawca wyraźnie odróżnia te sytuacje odmiennie je regulując w art. 96 ust. 4 oraz

w art. 104 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym ostatnim przepisem: „W przypadkach szczególnie uzasadnionych, zwłaszcza jeżeli żądanie zwrotu wydatków na udzielone świadczenie, z tytułu opłat określonych w ustawie oraz z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części stanowiłoby dla osoby zobowiązanej nadmierne obciążenie lub też niweczyłoby skutki udzielanej pomocy, właściwy organ, który wydał decyzję w sprawie zwrotu należności, o których mowa w ust. 1, na wniosek pracownika socjalnego lub osoby zainteresowanej, może odstąpić od żądania takiego zwrotu, umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty.” W związku z tym przywołanych rozwiązań w analizowanych przepisach nie można utożsamiać, łączyć z uwagi na to, że są one zupełnie odrębnie traktowane przez ustawodawcę. Należy zauważyć, że akt prawa miejscowego ustanowiony w wykonaniu art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej ma być podstawą, w oparciu o którą będzie procedować właściwy organ oraz decydować w przedmiocie zwrotu wydatków na świadczenia pomocy społecznej. Wyznaczony zakresem delegacją ustawową determinuje obszar powierzony do uregulowania aktem organu stanowiącego gminy. Wykroczenie poza ten zakres należy traktować jako istotne naruszenie normy kompetencyjnej. Podnieść należy, że w wyroku z dnia 4 października 2023 r. sygn. II SA/Rz 536/23 WSA w Rzeszowie przyjął stanowisko, że przepis art. 96 ust. 4 u.p.s. nie może stanowić dla rady gminy podstawy prawnej do podjęcia uchwały w sprawie zasad zwrotu wydatków objętych rządowym programem „Posiłek w domu i w szkole” z tego względu, że z żadnego przepisu uchwały RM nr 140 z dnia 15 października 2018 nie wynika, że wydatki te są przyznawane pod warunkiem zwrotu. Brak jest więc podstawy prawnej, aby zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w art. 96 ust. 2 u.p.s., będących w zakresie zadań własnych gminy, rozciągać na pomoc udzielaną w ramach programu rządowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023. Skoro zatem w ramach programu „Posiłek w szkole i w domu” nie istnieje możliwość udzielenia pomocy osobom nie spełniającym tego kryterium, nieuprawnionym tym samym było wprowadzenie do uchwały zapisu w którym Rada postanowiła o odstąpieniu żądania zwrotu wydatków od osób korzystających z pomocy w ramach tego programu, jeżeli ich dochód jako osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 200% kryterium dochodowego.

W § 4 ust.1 przyjęty został zapis, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od 1.01.2024 r. W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały został zredagowany z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji. Z przywołanego zapisu wynikają dwa terminy wejścia w życie aktu prawa miejscowego: pierwszy - według którego uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego i drugi - według którego obowiązuje ona od 1 stycznia 2024 r.

W uzasadnieniu wyroku WSA w Opolu z 28 stycznia 2013 r. sygn. akt II SA/Op 556/12, uznano, że: "wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości".

Stwierdzić należy, że rozróżnianie przez prawodawcę miejscowego takich pojęć, jak: "wejście w życie uchwały", (przyszła) "moc obowiązująca uchwały", czy wreszcie "stosowanie uchwały" i ustalanie dla tych zdarzeń odrębnych dat, w wielu przypadkach utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała (normy w niej zawarte) zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei może zostać ocenione jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. Taka technika legislacyjna pozostaje bowiem nie tylko sprzeczna ze wskazanymi regułami ZTP, ale również może naruszać art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 kwietnia 2023 r., III SA/Po 1071/22). Użycie przez organ stanowiący takich pojęć, jak: "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego" i "z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2024 r." powoduje, że przepis staje się niejasny, budzący wątpliwości interpretacyjne co do terminu wejścia w życie, tym samym utrudniając odczytanie właściwej daty, od której uchwała zaczyna wiązać jej adresatów i musi zostać ocenione jako sprzeczne z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Wobec powyższego należało stwierdzić, że uchwała Nr LXV/676/23 Rady Miejskiej w Kolbuszowej z dnia 2 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad zwrotu zasiłków celowych i okresowych, pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie, pomocy rzeczowej i dożywiania ze środków pomocy społecznej została przyjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Małgorzata Wąsacz