



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 14 grudnia 2023 r.

Poz. 5789

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.271.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 8 ust. 2 i 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 1 ust. 3 oraz § 2 uchwały Rady Miejskiej w Leżajsku nr LXVII/428/23 z dnia 17 listopada 2023r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Leżajsku na sesji w dniu 17 listopada 2023 r. podjęła uchwałę nr LXVII/428/23 z dnia 17 listopada 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 listopada 2023 r. W postawiwie prawnej Rada przywołała m.in. art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), zwana dalej „ustawą”.

W wyniku przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że § 1 ust. 3 oraz § 2 naruszają prawo, w związku z czym w dniu 22 listopada 2023r. wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że każda inna uchwała organu stanowiącego samorządu terytorialnego musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Niewątpliwie zatem rada gminy winna treść swoich regulacji zawartych w przepisach prawa miejscowego dostosowywać ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (np. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 1992r. sygn. SA/Wr 310/92).

Podkreślenia wymaga również fakt, że każde wykroczenie poza ramy wskazanego powyżej upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organy władzy publicznej mogą działać tylko w ramach tzw. legitymacji prawnej czyli określonej normie kompetencyjnej której istnienie organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać. Sposób wykorzystywania kompetencji przez te organy nie może stanowić dowolności w ich działaniu, lecz powinien być wynikiem realizacji przekazanych uprawnień. Działania wykraczające poza granice tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej materii jest wyraźne

upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej lub w przepisach ogólnych tj. ustawy o samorządzie gminnym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie przypomniano, że ustawa stanowi zarówno podstawę wydania aktu normatywnego, jak i określa jego granice przedmiotowe. Podkreślano też, iż upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych oraz że nie podlega wykładni rozszerzającej ani celowościowej. Rada ustanawiając akt prawa miejscowego na podstawie delegacji ustawowej nie może przekraczać zakresu tej delegacji. Wszelkie odstępstwa, od zakreślonego katalogu w przepisie wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego, treści uchwały przesądzają o naruszeniu przepisu prawa, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności, co stanowi istotne naruszenie prawa i obliguje organ nadzoru do wyeliminowania wadliwego aktu z obrotu prawnego. Zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada uprawnienia do stanowienia w uchwale zapisów regulujących inne kwestie niż objęte przedmiotem regulacji ustawowej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 748/13).

W przypadku aktów prawa miejscowego, jakim jest analizowana uchwała, przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Rada ma obowiązek ściśle przestrzegać granic wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i specyfikę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje.

Tak określone granice skutkują tym, iż przepis § 2 przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Leżajsku nr LXVII/428/23 z dnia 17 listopada 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, w którym odstępuje się od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie pisiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób i rodzin wymienionych w uchwale Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu “Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej, dochód osoby w rodzinie lub dochód rodziny nie przekracza wysokości 200% kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej należy uznać za uchwalony z przekroczeniem delegacji ustawowej (zob. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 października 2023 r. sygn. akt II SA/Rz 536/23).

Przepis art. 96 ust. 2 oraz ust. 4 ustawy stanowi, że 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 (ust. 2); rada gminy określa w drodze uchwały zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, o których mowa w ust. 2, będących w zakresie zadań własnych (ust. 4). Z kolei ustalenie przez Radę Miejską w Leżajsku w § 2 uchwały przypadku kiedy odstępuje się od żądania zwrotu wydatków za przyznane wcześniej świadczenia, nie mieści się w ramach zasad zwrotu wydatków wskazanych w ww. art. 96 ust. 4 ustawy. Ponadto interpretacja treści § 2 uchwały prowadzi do tej samej konkluzji co w przypadku interpretacji treści art. 96 ust. 2 ustawy, jak również zastosowanie obu przepisów wywołuje ten sam skutek tj. w przypadku nie przekroczenia/przekroczenia określonego kryterium dochodowego przyznane świadczenia podlegają/nie podlegają zwrotowi. Powyższe stanowi zbędne dublowanie jednej i tej samej kwestii ujętej w dwojaki sposób.

Mając na uwadze wyżej wskazane naruszenia art. 96 ust.4 ustawy, które mają wpływ na funkcjonowanie uchwały jako całości, stwierdzenie nieważności § 2 przedmiotowej uchwały należy uznać za konieczne oraz uzasadnione.

Z kolei określenie przez Radę Miejską w Leżajsku w § 1 ust. 3, że świadczenia określone w uchwale są przyznawane w formie decyzji administracyjnej pozostaje poza materią przedmiotowej uchwały. Rada na podstawie przywołanego w podstawie prawnej art. 8 ust. 2 ustawy powinna jedynie zadecydować o podwyższeniu kryterium dochodowego, o którym mowa w tym przepisie. W związku z powyższym jakiegokolwiek inne regulacje należy potraktować jako wyjście poza delegację ustawową określoną w art. 8 ust. 2 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

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

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru