



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 grudnia 2023 r.

Poz. 6156

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.324.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 grudnia 2023 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§3 uchwały Nr LXIV/546/23 Rady Miejskiej w Brzostku z dnia 21 listopada 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do korzystania z pomocy społecznej przez osoby objęte rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Brzostku na sesji w dniu 21 listopada 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXIV/546/23 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do korzystania z pomocy społecznej przez osoby objęte rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2023 r.

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowi art. 96 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 901) zwana dalej „ustawa”. Po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona w sposób istotny powołane wyżej przepisy ustawy.

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 (tak stanowi m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 1992 r. 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 Konstytucją (art. 94), 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 (jak w tym przypadku art. 96 ust. 2 oraz 4 ustawy) 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 określonego 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada uprawnienia do stanowienia w uchwale zapisów regulujących inne kwestie niż objęte przedmiotem regulacji ustawowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 748/13). Zatem, 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 § 3 przedmiotowej uchwały, w którym rada odstępuje od żądania zwrotu wydatków w zakresie świadczeń z pomocy społecznej w przypadku nie przekroczenia przez uprawnionego 200% kryterium dochodowego, należy uznać za wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej. 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 w § 3 uchwały przypadku, kiedy odstępuje się od żądania zwrotu wydatków za przyznane wcześniej świadczenia, nie mieści się w ramy zasad zwrotu wydatków wskazanych w ww art. 96 ust. 4 ustawy. Ponadto interpretacja treści § 3 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.

Należy także zauważyć, że przepis art. 96 ust. 2 oraz ust. 4 ustawy 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 Rady Ministrów nr 149 z dnia 23 sierpnia 2023 r. ustanawiającej przedmiotowy program nie wynika, że wydatki te są przyznawane pod warunkiem zwrotu. Brak jest więc podstaw prawnych, aby zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej o których mowa w art. 96 ust.2 ustawy będących w zakresie zadań własnych gminy, rozciągać na pomoc udzielaną w ramach programu rządowego „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

W związku z tym, iż przedmiotowy § 3 uchwały narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, z tych powodów zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności wskazanego paragrafu.

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

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru