



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 26 stycznia 2024 r.

Poz. 667

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2. 38 .2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 stycznia 2024 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

uchwały Nr LVIII/393/2023 Rady Gminy w Czerminie z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Czerminie na sesji w dniu 22 grudnia 2023 r. podjęła uchwałę Nr LVIII/393/2023 w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2024 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 „ustawą”. 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 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada uprawnień 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). 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 § 1 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 § 1 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.

Delegacja ustawowa wynikająca z art. 96 ust. 4 ustawy zobowiązuje radę do wskazania w uchwale zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, rozumianych jako okoliczności i przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu zwrotu. Literalna wykładnia art. 96 ust.4 ustawy wskazuje, 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 2019 r. sygn. akt II SA/Rz 339/19). W ramach tej delegacji ustawowej rada gminy nie jest upoważniona do określania w uchwale przypadków zwolnienia od obowiązku zwrotu czy też niedochodzenia zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo w zakresie udzielonego świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

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.

Organ nadzoru zauważa także, iż uchwała podejmowana na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy jest aktem prawa miejscowa, w związku z czym podlega regułom przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów normatywnych (Dz.U. z 2019 r. poz.1461), według której akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie art. 5 ustawy przewiduje, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wskazanymi przepisami ustanowiona została

podstawowa zasada obligująca do ogłaszania aktów normatywnych z co najmniej 14 dniowym vacatio legis. Określono również wyjątki pozwalające na:

- Øskrócenie vacatio legis poniżej 14 dni,
- Øpominięcie vacatio legis,
- Ønadanie aktowi wstecznej mocy obowiązującej.

Wymogiem jaki stawia się prawodawcy chcącemu skrócić vacatio legis jest „uzasadniony przypadek”. Oznacza to, że taki zabieg nie leży w swobodzie działania organu prawodawczego. Nie może on podjąć uznaniowej decyzji o ustaleniu vacatio legis krótszego niż nakazuje ustawa. Może tak ustalić jedynie wtedy, gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności uzasadniające skrócenie terminu pomiędzy ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Organ prawodawczy, dokonując skrócenia vacatio legis stanowiącego przez siebie aktu, zobligowany jest do wykazania tego uzasadnienia. Właściwym do tego miejscem jest uzasadnienie samego aktu normatywnego.

W omawianym przypadku, gdzie w § 3 uchwały skrócono vacatio legis uchwały poprzez zawarcie zapisu „ uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.” (data podjęcia uchwały – 22 grudzień 2023 r.) nie zachodzą przesłanki przemawiające za zastosowaniem ww wyjątku, co stanowi naruszenie prawa. W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa wspomniana ustawa. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji wynika, że data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Zgodnie z aktualnym orzecnictwem, data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd – tak stanowi m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 3 grudnia 2020 r. sygn. akt I SA/Łd 394/20; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 czerwca 2020 r. sygn. akt VIII SA/Wa 110/20.

Zapisy takie naruszają także zasadę dobrej legislacji jak również zasadę zaufania obywateli do stanowiącego prawa wynikające z ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Za prawidłowe uregulowanie należy uznać takie według którego uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego oraz wchodzi w życie z upływem 14 dni od ogłoszenia.

Według organu nadzoru regulacja § 3 uchwały we wskazanym fragmencie uchwały zawiera nieuzasadnione odstępstwo od reguły 14 dniowego vacatio legis, co jest istotnym naruszeniem prawa w przedstawionym wyżej ujęciu

Mając na uwadze wyżej wskazane naruszenia które mają wpływ na funkcjonowanie uchwały jako całości, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w pełnym zakresie należy uznać za konieczne oraz uzasadnione.

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