



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 lutego 2019 r.

Poz. 762

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.57.2.2019.MC2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 31 stycznia 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 2 we fragmencie „posiłku albo” uchwały nr III/22/2018 Rady Gminy Krośnice z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania nieodpłatnej pomocy w zakresie dożywiania oraz w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania dla osób objętych wieloletnim programem wspierania finansowego gmin „Posilek w szkole i w domu na lata 2019-2023”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Krośnice na sesji w dniu 27 grudnia 2018 r. podjęła uchwałę nr III/22/2018 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania nieodpłatnej pomocy w zakresie dożywiania oraz w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania dla osób objętych wieloletnim programem wspierania finansowego gmin „Posilek w szkole i w domu na lata 2019-2023”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 stycznia 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 we fragmencie „posiłku albo” uchwały z istotnym naruszeniem art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na wprowadzeniu w tekście uchwały postanowień wewnętrznie sprzecznych.

Ustawa o pomocy społecznej w art. 8 ust. 1 reguluje maksymalną wysokość dochodu, która uprawnia do udzielenia pomocy osobom wskazanym w ustawie o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z zastrzeżeniem art. 40, art. 41, art. 53a i art. 91, przysługuje:

1) osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 461 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej”;

2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 316 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym na osobę w rodzinie”;

3) rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, zwanej dalej „kryterium dochodowym rodziny” - przy jednoczesnym wystąpieniu co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 lub innych okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego.

Z kolei zgodnie z 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. 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).

W dniu 15 października 2018 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 140 w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu "Posiłek w szkole i w domu" na lata 2019-2023. Intencją programu jest zapewnienie pomocy zarówno osobom starszym, niepełnosprawnym, o niskich dochodach, jak i dzieciom, które wychowują się w rodzinach znajdujących się w trudnej sytuacji. Program przewiduje wsparcie finansowe gmin w udzieleniu pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

Zgodnie z postanowieniami rządowego programu ma on charakter modułowy. W ramach I modułu, tj. dla dzieci i młodzieży, ze środków przekazywanych w ramach Programu gminy udzielają wsparcia osobom spełniającym warunki otrzymania pomocy wskazane w ustawie o pomocy społecznej oraz spełniającym kryterium dochodowe w wysokości 150% kryterium, o którym mowa w art. 8 ww. ustawy 1) dzieciom do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej; 2) uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub szkoły ponadgimnazjalnej – w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. W ramach II modułu, tj. dla osób dorosłych, również ustalono kryterium dochodowe w wysokości 150% kryterium, o którym mowa w art. 8 ww. ustawy osobom i rodzinom znajdującym się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, w szczególności osobom starszym, chorym i niepełnosprawnym.

Rada Gminy Krośnice, realizując kompetencję wynikającą z art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, jak również w wykonaniu postanowień Programu, podjęła w dniu 27 grudnia 2018 r. uchwałę, na mocy której podwyższono kryterium dochodowe, uprawniające do przyznania pomocy w ramach rządowego programu. Zgodnie z §1 uchwały: „Podwyższa się do 150% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej dla celów przyznawania pomocy w formie zasiłku celowego - świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób i rodzin wymienionych w uchwale Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.”.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej Rada Gminy Krośnice postanowiła o odstąpieniu od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla rodzin i osób wymienionych w uchwale Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na 2019-2023, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej, dochód na osobę w rodzinie lub dochód rodziny nie przekracza wysokości 150% kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej (§2 uchwały). W §3 uchwały ustalono ponadto, że: „Odstępuje się od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku dla rodzin i osób wymienionych w uchwale Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej, dochód na osobę w rodzinie lub dochód rodziny nie przekracza wysokości 200 % kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.”.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że regulacje § 2 i § 3 uchwały są ze sobą sprzeczne w zakresie, w jakim przewidują odstąpienie od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku dla rodzin i osób wymienionych w uchwale Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023. Mocą pierwszej z regulacji odstąpienie od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku następować ma w przypadku, gdy dochód nie przekracza wysokości 150% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Natomiast na podstawie § 3 uchwały odstępuje się od żądania zwrotu wydatków w przypadku, gdy dochód nie przekracza wysokości 200% tego kryterium.

Jak wynika z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Krośnice, zawartych w piśmie z dnia 23 stycznia 2019 r., intencją Rady Gminy było odstąpienie od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku, jeżeli dochód nie przekracza wysokości 200% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1

ustawy o pomocy społecznej. Regulacja § 2 powinna dotyczyć wyłącznie świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych, natomiast § 3 dotyczyć powinien odstąpienia od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku.

W związku z tym, że wskazana rozbieżność wprowadza w błąd adresatów uchwały, zapisy w tym zakresie będą poważne wątpliwości interpretacyjne poprzez ich wewnętrzną sprzeczność, co w kontekście norm aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa, organ nadzoru uznał za konieczne stwierdzenie nieważności § 2 uchwały we fragmencie „posiłku albo”.

W tym miejscu przypomnieć należy, że każdy przepis prawa winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Nie ulega również wątpliwości, że z zasady państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Na takie relacje wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Dla przykładu w wyroku z 21 marca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt K 24/00 stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Tym samym mocą przedmiotowej uchwały, w przypadku udzielenia pomocy w formie posiłku dla rodzin i osób wymienionych w uchwale Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, odstąpienie od żądania zwrotu wydatków w ww. zakresie następować będzie, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej, dochód na osobę w rodzinie lub dochód rodziny nie przekroczy wysokości 200% kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wicewojewoda Dolnośląski:
K. K. Zieliński