



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 marca 2023 r.

Poz. 2310

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.172.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/452/2023 Rady Miejskiej Będzina z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego w celu udzielenia wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 w części określonej w § 1 uchwały w zakresie wyrazów „posiłku oraz”, znajdującego się po zwrocie „w formie” – jako sprzecznej z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2023 r. Rada Miejska Będzina przyjęła uchwałę Nr LV/452/2023 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego w celu udzielenia wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że w części jest ona niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała m.in. art. 8 ust. 2 ustawy.

Przepis art. 8 ust. 2 ustawy stanowi, że: *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. 8 ust. 1 ustawy *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 776 zł, zwanej dalej „kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej”,

2) osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 600 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.

Przepis ten określa maksymalną wysokość dochodu, która uprawnia do udzielenia pomocy osobom wskazanym w ustawie.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, iż: *podwyższa się do 200% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w celu udzielenia wsparcia w formie posiłku oraz świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności osobom i rodzinom wymienionym 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 spełniającym warunki otrzymania pomocy wymienione w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie w jakim dotyczy podwyższenia kryterium dochodowego dotyczącego przyznania pomocy w formie posiłku wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego radzie gminy w art. 8 ust. 2 ustawy. Przepis ten upoważnia radę do podwyższenia kwot kryterium dochodowego, ustalonych w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy wyłącznie w odniesieniu do ściśle wskazanych świadczeń pieniężnych, tj. zasiłku okresowego i celowego. Nie stanowi natomiast podstawy do podwyższenia kwot kryterium dochodowego dla udzielenia pomocy w innych formach, w szczególności w formie posiłku i produktów żywnościowych.

Wieloletni rządowy program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 stanowiący załącznik do uchwały Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2018 r. poz. 1007 ze zm.) w rozdziale III przewiduje wsparcie finansowe gmin ze środków przekazanych w ramach Programu osobom spełniającym warunki otrzymania pomocy wskazane w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz spełniającym kryterium dochodowe w wysokości 200% kryterium, o którym mowa w art. 8 ww. ustawy. Ze środków przekazanych gminom z Programu udziela się m.in. wsparcia dzieciom do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej, 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.

Formy wsparcia finansowane w ramach programu można podzielić na świadczenia pieniężne (na zakup posiłku lub żywności) oraz świadczenia niepieniężne (posiłek, świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych). Przepisy ustawy o pomocy społecznej, określające rodzaje świadczeń z pomocy społecznej, także rozróżniają świadczenia pieniężne i świadczenia niepieniężne (art. 36 ustawy).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, co do zasady przysługuje osobom i rodzinom, których dochód nie przekracza kwot określonych w pkt 1-3 tego przepisu. Jak już wspomniano, z przepisu art. 8 ust. 2 ustawy wynika zaś, że rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć kwoty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2 uprawniające do zasiłków okresowego i celowego. Zasiłek celowy, zgodnie z art. 39 ust. 1 i 2 ww. ustawy, może być przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, ogrzewania, w tym opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu.

Nie ulega wątpliwości, że na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej dopuszczalne jest podwyższenie kwot, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy w drodze uchwały rady gminy dla udzielania wsparcia w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności (zasiłku celowego). Delegacja ustawowa dla rady gminy, określona w art. 8 ust. 2 ustawy, nie zawiera natomiast upoważnienia do podwyższenia określonego ustawą kryterium dochodowego dla uzyskania świadczeń niepieniężnych, w tym niepieniężnych form wsparcia finansowanych w ramach programu „Posiłek w szkole i w domu”, a mianowicie posiłku oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

Wypada dodać, że żaden przepis ustawy nie daje radzie upoważnienia do podwyższenia określonego ustawą kryterium dochodowego dla uzyskania świadczeń niepieniężnych, jednakże ustawodawca dał w art. 96 ust. 4 ustawy organom stanowiącym możliwość ingerowania w kwestie dotyczące odpłatności (zwrotu poniesionych przez gminę wydatków) z tytułu wydatków na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu (art. 96 ust. 2 ustawy). Zgodnie z brzmieniem wskazanego wyżej przepisu art. 96 ust. 4 ustawy *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.*

Zauważyć jednak należy, iż kwestia odpłatności nie stanowi materii niniejszej uchwały, tylko uchwały podjętej na mocy art. 96 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym rada gminy określa wspomniane wyżej zasady.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Będzina przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego podwyższając mocą przedmiotowej uchwały kryterium dochodowe dla celów przyznania pomocy w formie posiłku.

Reasumując, w wyżej wskazanym zakresie Rada Miejska Będzina istotnie naruszyła prawo, tj. 8 ust. 2 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LV/452/2023 Rady Miejskiej Będzina z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego w celu udzielenia wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 – w części określonej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz