



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 marca 2023 r.

Poz. 2429

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.262.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 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 384/L/2023 Rady Gminy Mykanów z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, w części określonej w:

- § 1 uchwały w zakresie wyrazów: „posiłku,” i „oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych”, 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 RP,

- § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 lutego 2023 r. Rada Gminy Mykanów podjęła uchwałę Nr 384/L/2023 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 lutego 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że w części dotyczącej § 1 uchwały w zakresie wyrazów: „posiłku,” i „oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych” jest ona niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy powołała m.in. art. 8 ust. 1 i 2 ustawy.

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.

Z kolei 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.*

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, iż *Podwyższa się do 200% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej dla celów przyznawania pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób i rodzin wymienionych w uchwale 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.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja 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 w jego treści 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 lub świadczenia rzeczowego w postaci 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 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.

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 przekroczone 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.*

Stąd ustalenie organu nadzoru, iż uchwała dotknięta jest wadą kwalifikowaną powoduje konieczność orzeczenia o nieważności wadliwych postanowień, wskazanych powyżej.

W tym miejscu wymaga również zaznaczenia, iż do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania właściwej podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego, a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej – o ile istnieje przepis prawa, stanowiący umocowanie do jej podjęcia. Uwagę tę należy odnieść do § 2 uchwały. Przepisem tym Rada postanowiła: *Odstępuje się od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób i rodzin wymienionych w uchwale 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, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód osoby w rodzinie nie przekracza wysokości 200% kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.* Umocowanie do działania w tym zakresie wynika z art. 96 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy. Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy *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 wykracza poza kwotę kryterium dochodowego.* Z kolei zgodnie z 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. W związku z przyjętym przez Radę Ministrów programem „Posiłek w szkole i w domu” rada gminy działając na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy określa w drodze uchwały zasady zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w postaci pomocy rzeczowej i posiłków.

Skoro zatem w badanej uchwale nastąpiła realizacja dyspozycji, wynikającej zarówno z art. 8 ust. 2, jak i z art. 96 ust. 4 ustawy, obie te normy powinny zostać wprost wskazane w podstawie prawnej uchwały. Rada gminy powinna więc dokonać zmiany uchwały uzupełniając podstawę prawną jej podjęcia.

Nadto z treści § 4 uchwały wynika, iż *Traci moc Uchwała Nr 40/V/2019 Rady Gminy Mykanów z dnia 08 lutego 2019 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia wsparcia w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz zasad zwrotu wydatków na pomoc w formie posiłku lub świadczenia rzeczowego postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.* Tymczasem, uchwała o wskazanym numerze 40/V/2019 Rady Gminy Mykanów z dnia 8 marca 2019 r. jest zatytułowana w sprawie zmiany uchwały nr 30/IV/2019 Rady Gminy Mykanów z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia wsparcia w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz zasad zwrotu wydatków na pomoc w formie posiłku lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. W obiegu prawnym istnieje Uchwała nr 30/IV/2019 Rady Gminy Mykanów z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia wsparcia w formie świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz zasad zwrotu wydatków na pomoc w formie posiłku lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Z informacji przekazanych przez pracownika Urzędu Gminy Mykanów wynika, iż zamiarem Rady było uchylenie uchwały pierwotnej, nie zaś aktu ją modyfikującego. Nie zostało on jednakże prawidłowo wyartykułowany w treści ww. przepisu. Stąd przepis ten jest niejasny. Działanie takie narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzącą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w części wskazanej na wstępie – 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