



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 marca 2023 r.

Poz. 2540

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.247.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 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 LII/342/2023 Rady Gminy Niegowa z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/19/2018 Rady Gminy Niegowa z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania oraz odstąpienia od zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, w części określonej w § 1 uchwały dotyczącej zmiany § 1 uchwały Nr III/19/2018 w zakresie wyrazów: „posiłku,” znajdującego się po zwrocie „w formie” oraz w zakresie zwrotu „albo 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 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 16 lutego 2023 r. Rada Gminy Niegowa przyjęła uchwałę Nr LII/342/2023 w sprawie zmiany uchwały Nr III/19/2018 Rady Gminy Niegowa z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania oraz odstąpienia od zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 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 Gminy powołała m.in. art. 8 ust. 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:

W uchwale nr III/19/2018 Rady Gminy Niegowa z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania oraz odstąpienia od zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych w ramach wieloletniego rządowego programu „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (dalej jako uchwała Nr III/19/2018 Rady Gminy Niegowa z dnia 28 grudnia 2018 r.) zmienia się § 1 oraz § 2, które otrzymują następujące brzmienie:

„§ 1. Podwyższa się kryterium dochodowe, określone w art. 8 ust.1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej do wysokości 200% kryterium dochodowego, uprawniające do przyznawania pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych osobom i rodzinom wymienionym w uchwale Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2018 r. poz. 1007) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w uchwale Nr 264 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2022 r. poz. 1287).”

„§ 2. Odstępuje się od żądania zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych udzielanego dla osób i rodzin wymienionych w uchwale Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2018 r. poz. 1007) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w uchwale Nr 264 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posilek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2022 r. poz. 1287), jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza wysokości 200% kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.”

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie w jakim dotyczy podwyższenia kryterium dochodowego dotyczącego przyznania pomocy w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych 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 lub świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

Wieloletni rządowy program „Posilek 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 „Posilek 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 (posilek, 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 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 Gminy Niegowa przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego podwyższając mocą przedmiotowej uchwały kryterium dochodowe dla celów przyznania pomocy w formie posiłku oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

Reasumując, w wyżej wskazanym zakresie Rada Gminy Niegowa istotnie naruszyła prawo, tj. art. 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.

Na marginesie wskazać należy, że powyższe istotne naruszenia prawa zostały już wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym Nr NPII.4131.1.74.2019 z dnia 31 stycznia 2019 r. – wydanym w odniesieniu do uchwały Nr III/19/2018 Rady Gminy Niegowa z dnia 28 grudnia 2018 r.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LII/342/2023 Rady Gminy Niegowa z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/19/2018 Rady Gminy Niegowa z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania pomocy w zakresie dożywiania oraz odstąpienia od zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy