



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 marca 2023 r.

Poz. 2545

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.298.2023 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 LV/676/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia nieodpłatnej pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem Posiłek w szkole i w domu na lata 2019-2023, w części określonej w § 1 uchwały nadającym nowe brzmienie w § 1 uchwały zmienianej w zakresie wyrazu „posiłku”, 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”, w związku z 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 Miejska w Pszczynie przyjęła uchwałę Nr LV/676/23 w sprawie zmiany uchwały w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia nieodpłatnej pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem Posiłek w szkole i w domu na lata 2019-2023, dalej jako „uchwała”. Mocą powyższej uchwały Rada dokonała zmiany w § 1 uchwały Nr II/12/18 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia nieodpłatnej pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem Posiłek w szkole i w domu na lata 2019-2023, dalej jako „uchwała zmieniana”.

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 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 formie świadczeń pieniężnych 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 postanowiła, iż: *W uchwale Nr II/12/18 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielenia nieodpłatnej pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem Posiłek w szkole i w domu na lata 2019-2023 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r., poz. 8113) zmienia się § 1, który otrzymuje brzmienie:*

„§ 1. Podwyższa się do 200% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, dla celów przyznania pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób lub 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 (M.P. z 2018 r., poz. 1007 z późn. zm.).”

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 tym również w formie posiłku.

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.), dalej jako „Program”, 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 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”, m.in. posiłku.

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 w Pszczynie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, podwyższając mocą przedmiotowej uchwały kryterium dochodowe dla celów przyznania pomocy w formie posiłku.

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

Organ nadzoru wskazuje, że mimo iż żaden przepis ustawy nie daje Radzie upoważnienia do podwyższenia określonego ustawą kryterium dochodowego dla uzyskania świadczeń niepieniężnych, 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. Na terenie Pszczyny obowiązuje uchwała Nr II/13/18 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków na pomoc w formie posiłku, świadczenia pieniężnego za 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 2019-2023, zmieniona uchwałą Nr LV/677/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 16 lutego 2023 r. Mocą § 1 tej uchwały Rada odstąpiła od żądania zwrotu wydatków poniesionych na pomoc w formie m. in. posiłku dla osób i rodzin wymienionych w Programie, 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.

W konsekwencji, mimo stwierdzenia nieważności wskazanej na wstępie części kwestionowanej uchwały Nr LV/676/23(dot. podwyższenia kryterium dochodowego dla celów przyznania pomocy w formie posiłku), osoby otrzymujące świadczenie w formie posiłku w ramach Programu i nieprzekraczające ww. wysokości kryterium dochodowego, nie poniosą odpłatności za przyznaną pomoc – na podstawie przepisów uchwały Nr II/13/18 Rady Miejskiej w Pszczynie.

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

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LV/676/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie podwyższenia kryterium

dochodowego uprawniającego do udzielenia nieodpłatnej pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem Posiłek w szkole i w domu na lata 2019-2023 – w części określonej 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy