



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 marca 2023 r.

Poz. 2546

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.299.2023 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/677/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały 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, w części określonej w § 1 uchwały nadającym nowe brzmienie w § 1 uchwały zmienianej w zakresie sformułowania „świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności” oraz poprzedzającego je przecinka – jako sprzecznej z art. 96 ust. 4 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/677/23 w sprawie zmiany uchwały 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, dalej jako „uchwała”. Mocą powyższej uchwały Rada dokonała zmiany w § 1 uchwały 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, 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. 96 ust. 2 i 4 ustawy.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, iż: *W uchwale 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 (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2018 r., poz. 8114) zmienia się § 1, który otrzymuje brzmienie:*

„§ 1. Odstępuje się od żądania zwrotu wydatków poniesionych na pomoc w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych 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 (M.P. z 2018 r., poz. 1007, z późn. zm.), 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."

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 stanowi, że 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” na lata 2019-2023 stanowiącym 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”, 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. Organ stanowiący nie posiada jednak kompetencji do określenia zasad zwrotu w odniesieniu do zasiłków celowych na zakup posiłku lub żywności, ponieważ powołany przepis uprawnia go do określenia zasad zwrotu wydatków tylko za zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu. Zaistnienie takiej sytuacji doprowadziłoby do uzależnienia zwrotu poniesionych wydatków w zakresie dożywiania od uiszczenia świadczenia pieniężnego za posiłek.

Program „Posiłek w szkole i w domu” ma na celu wspieranie gmin w wypełnianiu ich zadań własnych o charakterze obowiązkowym w zakresie dożywiania dzieci oraz zapewniania posiłku osobom jego pozbawionym. Intencją ustawodawcy było objęcie uprawnionych do otrzymania przedmiotowego wsparcia przede wszystkim pomocą bezpośrednią tj. umożliwienie im otrzymania bezpłatnego posiłku, a w razie braku możliwości zapewnienia tego posiłku w związku z zaistniałą sytuacją osobistą lub rodzinną, dopuszczono ewentualność przyznania pomocy w formie świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych lub świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności. W ramach realizowanego Programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 nie jest przewidziane przyznawania zasiłków celowych pod warunkiem zwrotu, ani też innych świadczeń pieniężnych oprócz zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności.

W świetle powyższego należy uznać, że na gruncie przepisów ustawy o pomocy społecznej dopuszczalne jest określenie na zasadzie art. 96 ust. 4 ustawy zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej w postaci pomocy rzeczowej i posiłków, co też Rada Miejska uczyniła. W tym zakresie uchwała jest zgodna z prawem. Rada Miejska nie była natomiast uprawniona do określenia zasad zwrotu świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, co oznacza, że uchwała Rady Miejskiej w zakresie określenia zasad zwrotu wydatków w tej formie jest niezgodna z prawem.

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. 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, wskazana wyżej regulacja jest sprzeczna z cytowanym wyżej art. 96 ust. 4 ustawy, jako że ujęto w niej formę zasiłku nie wymienioną we wskazanym wyżej art. 96 ust. 2 ustawy tj. świadczenie pieniężne (zasiłek celowy) na zakup posiłku lub żywności.

Reasumując, w wyżej wskazanym zakresie Rada Miejska w Pszczynie istotnie naruszyła prawo, tj. art. 96 ust. 4 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Kończąc, organ nadzoru wskazuje na przepis art. 8 ust. 2 ustawy, który 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 którym mieści się świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych Programem. Zauważyć należy, że kwestia podwyższenia tego kryterium nie stanowi materii niniejszej uchwały, tylko uchwały podjętej na mocy art. 8 ust. 2 ustawy. Na terenie Pszczyny obowiązuje uchwała 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 zmieniona uchwałą Nr LV/676/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 16 lutego 2023 r. Mocą § 1 tej uchwały Rada podwyższyła do 200% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, dla celów przyznania pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób lub rodzin wymienionych w Programie. A zatem osoby otrzymujące zasiłek celowy na zakup posiłku lub żywności w ramach Programu i nieprzekraczające ww. wysokości kryterium dochodowego mają prawo do tego świadczenia z mocy uchwały Nr II/12/18, a świadczenie to, jak wcześniej wskazano, nie podlega zwrotowi.

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/677/23 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały 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 – 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