



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 marca 2023 r.

Poz. 2730

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.306.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 LXXVII/1058/23 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/23/18 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 w części określonej w § 2 uchwały Nr III/23/18 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 27 grudnia 2018 r. w jego nowym brzmieniu w zakresie wyrazów: „*oraz świadczenie pieniężne w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności*”, 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 22 lutego 2023 r. Rada Miejska w Zawierciu podjęła uchwałę Nr LXXVII/1058/23 w sprawie zmiany uchwały Nr III/23/18 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 lutego 2023 r.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 8 ust. 2, art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.) w związku z Uchwałą Nr 264 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. poz. 1287).

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

W § 2 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: „W uchwale Nr III/23/18 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (Dz. U. Woj. Śl. poz. 347 z 10 stycznia 2019 r.) zmienia się § 2 uchwały w ten sposób, że otrzymuje on następujące brzmienie: *Nie żąda się zwrotu wydatków dokonanych w ramach realizacji ww. programu, za udzielony posiłek, świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych oraz świadczenie pieniężne w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności jeśli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza wysokości 200% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.*

Organ nadzoru wskazuje, że 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” 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 przyznawanie 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 w Zawierciu uczyniła. W tym zakresie uchwała jest zgodna z prawem.

Rada Miejska w Zawierciu nie była natomiast uprawniona do określenia zasad zwrotu świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego, co oznacza, że uchwała w zakresie określenia zasad zwrotu wydatków w tej formie jest niezgodna z prawem. Na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy możliwe jest określenie zasad zwrotu wydatków na zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu, jednakże w ramach ww. Programu „Posiłek w szkole i w domu” nie przewidziano możliwości przyznawania pomocy w takiej formie.

Należy przy tym podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym 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 Miejską przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. 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), 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 ich 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.

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. zasiłku celowego.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego.

W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXVII/1058/23 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/23/18 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do uzyskania wsparcia w ramach wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 – w części określonej wyżej, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

1. 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.

2. 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**