



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/149/10

Lublin, 2010-05-04

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr LIII/207/2010 Rady Gminy Chodel z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie określenia warunków odpłatności za pomoc w formie dożywiania przyznaną w ramach wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr LIII/207/2010 Rady Gminy Chodel z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie określenia warunków odpłatności za pomoc w formie dożywiania przyznaną w ramach wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIII/207/2010 została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 kwietnia 2010 r.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż zapisy przedmiotowej uchwały stoją w sprzeczności z powołanym w podstawie prawnej art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" (Dz. U. Nr 267, poz. 2259).

Stosownie do postanowień wskazanego wyżej przepisu rada gminy, w drodze uchwały, określa warunki odpłatności za pomoc w formie posiłku osobom i rodzinom, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie przekracza 150% kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.).

Upoważnienie ustawowe rady gminy, wynikające z dyspozycji ww. art. 6 ust. 2, skutkuje przyznaniem temu organowi jednostki samorządu terytorialnego jedynie uprawnienia do podejmowania uchwał zawierających w swej treści zapisy dotyczące określenia warunków odpłatności za pomoc w

formie posiłku w przypadku przekroczenia przez dany krąg podmiotów wysokości kryterium dochodowego ustalonego przez ustawodawcę bądź radę gminy.

Rada Gminy w § 1 uchwały określiła, iż z pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych lub zasiłku celowego na zakup żywności mogą korzystać:

- 1) dzieci do 7 roku życia,
- 2) uczniowie do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej,
- 3) osoby i rodziny znajdujące się w szczególnie trudnych sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej,

Powyższą regulacją rada określiła krąg uprawnionych do otrzymywania pomocy w zakresie dożywiania oraz formy jej udzielania, do czego nie była uprawniona z uwagi na fakt, iż kwestie te wyczerpująco reguluje art. 3 pkt 1) ustawy. Powtórzenie ustawowej regulacji nie znajduje zatem żadnego uzasadnienia w obowiązujących przepisach.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest kierowany.

Organ uchwałodawczy gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony.

Jak wskazuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2003 r. (sygn. akt I SA/Lu 882/02), rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu.

W judykaturze słusznie wskazano, że zgodnie z zasadą *Lex imperat, non docet*, każde sformułowanie zawarte w części normatywnej aktu prawnego ma charakter reguły zachowania. Jak każdy tekst, tak również tekst prawny, niewątpliwie niesie ze sobą jakieś informacje dla odbiorcy. Skutek ten ma jednak znaczenie wtórne wobec zasadniczej roli tekstu prawnego, jakim jest stanowienie dyrektyw. Funkcją prawa nie jest zatem informowanie, lecz regulowanie. Tak więc względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 września 2008 r., II SA/GI 565/08, Lex nr 483135). Regulacja uchwały powinna być adekwatna do zakresu delegacji udzielonej Radzie, jak też staranna i jednoznaczna.

Jak stanowi § 2 ust. 2 uchwały w przypadku gdy dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie przekracza 150 % kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca

2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity – Dz. U. Nr 175, poz. 1362 z 2009 r. z późn. zm.) pomoc w zakresie dożywiania podlega zwrotowi w 100%.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja przesądza, iż przedmiotowy akt prawny rady gminy nie przewiduje zapewnienia pomocy w zakresie dożywiania osobom uprawnionym, których dochód wynosi powyżej 150% kryterium dochodowego. Uchwała nie stanowi wypełnienia dyspozycji ustawowej, co więcej jest bezprzedmiotowa.

Celem programu "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" jest wsparcie gmin w wypełnianiu zadań własnych o charakterze obowiązkowym w zakresie dożywiania dzieci oraz zapewniania posiłku osobom jego pozbawionym, ze szczególnym uwzględnieniem osób z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia i ze środowisk wiejskich. Ponadto program zakłada długofalowe działanie w zakresie poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży poprzez ograniczanie zjawiska niedożywienia, upowszechnianie zdrowego stylu żywienia, poprawę poziomu życia osób i rodzin o niskich dochodach oraz rozwój w gminach bazy żywieniowej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci i młodzieży.

Powyższe oznacza, że intencją ustawodawcy było objęcie uprawnionych przede wszystkim pomocą bezpośrednią tj. umożliwieniem 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 lub świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności.

Przepisy ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” przekazują do uregulowania radzie gminy dwie kwestie. Po pierwsze, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy rada gminy może podjąć uchwałę o podwyższeniu kryterium dochodowego, które uprawnia do otrzymania pomocy w zakresie dożywiania i po drugie, zgodnie z dyspozycją art. 6 ust. 2 ustawy rada podejmuje uchwałę zawierającą w swej treści zapisy dotyczące określenia warunków odpłatności za pomoc w formie posiłku w przypadku przekroczenia przez dany krąg podmiotów wysokości kryterium dochodowego ustalonego przez ustawodawcę bądź radę gminy.

Rada Gminy Chodel w tytule uchwały wskazała, iż dotyczy ona określenia warunków odpłatności za pomoc w formie dożywiania przyznaną w ramach programu (art. 6 ust. 2 ustawy).

W ocenie organu nadzoru Rada nie wypełniła dyspozycji powołanego w podstawie prawnej przepisu a jedynie powtórzyła stosowaną wprost ustawową regulację art. 5 ust. 1 ustawy.

Wskazanie przez Radę, iż osoby przekraczające kryterium dochodowe zwracają 100% wartości udzielonej pomocy nie stanowi de facto o jakimkolwiek jej udzieleniu.

Udzielenie pomocy przez Radę Gminy Chodel osobom, których dochód przekracza ustawowe kryterium np. w formie posiłku, która to pomoc będzie polegała zwrotowi w 100 % niczym nie różni się od zakupienia obiadów w stołówce za pełną odpłatnością.

Uchwała nie formułuje żadnych warunków odpłatności i jej funkcjonowanie w obiegu prawnym nie znajduje uzasadnienia.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/207/2010, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Lubelskiego
Henryka Strojnowska
Wicewojewoda

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Chodel
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Chodel