



## **WOJEWODA LUBELSKI**

NK.II.0911/ 174 /10

Lublin, 2010-05- 25

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**  
**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXI/183/2010 Rady Gminy Serokomla z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej w postaci posiłku oraz dożywiania uczniów i podwyższenia kryterium dochodowego określonego w ustawie o ustanowieniu programu wieloletniego „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, z późn.zm.)

**stwierdzam nieważność**  
**uchwały Nr XXXI/183/2010 Rady Gminy Serokomla z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej w postaci posiłku oraz dożywiania uczniów i podwyższenia kryterium dochodowego określonego w ustawie o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.**

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXI/183/2010 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2010 r.

Przeprowadzona analiza treści przedmiotowej uchwały wykazała, iż jej zapisy stoją w sprzeczności z powołanym w podstawie prawnej art. 5 ust.1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego "Pomoc państwa w zakresie dożywiania" (Dz. U. Nr 267, poz. 2259).

Zgodnie z art. 5 ustawy, pomoc w zakresie dożywiania może być przyznana nieodpłatnie osobom i rodzinom, o których mowa w art. 3 pkt 1, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie

nie przekracza 150 % kryterium dochodowego, o którym mowa odpowiednio w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej (ust. 1).

Rada gminy może podjąć uchwałę o podwyższeniu kryterium dochodowego, o którym mowa w ust. 1 (ust. 2).

Jak stanowi natomiast art. 6 ustawy, pomoc w formie posiłku może być przyznana odpłatnie osobom i rodzinom, o których mowa w art. 3 pkt 1, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie przekracza kryterium, o którym mowa w art. 5 ust. 1 albo 2.(ust. 1).

Rada gminy, w drodze uchwały, określa warunki odpłatności za pomoc, o której mowa w ust. 1 (ust. 2).

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż 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 Serokomla w § 3 uchwały podwyższyła kryterium dochodowe do 200 %, postanawiając, iż *„ustala się kryterium dochodowe o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej w wysokości 200 % w stosunku do uczniów w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz uczniów w szkołach podstawowych, gimnazjach i ponadgimnazjalnych. 2. Świadczenie w formie posiłku przysługuje bezpłatnie uczniowi rozpoczynającemu naukę w oddziale przedszkolnym w szkołach podstawowych oraz uczęszczającemu do szkoły podstawowej oraz gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalnej, jeżeli dochód na osobę w rodzinie ucznia nie przekracza 200 % kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, o której mowa w ust. 1”*.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie takiej regulacji w sposób istotny narusza cytowany wyżej art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, w myśl którego pomoc w zakresie dożywiania może być przyznana nieodpłatnie osobom i rodzinom, o których mowa w art. 3 pkt 1 ustawy.

Stosownie do art. 3 pkt 1 ustawy, realizowane w ramach Programu działania dotyczące zapewniania pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych obejmują dzieci do 7 roku życia, uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej oraz osoby i rodziny znajdujące się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą o pomocy społecznej", w szczególności osoby samotne, w podeszłym wieku, chore lub niepełnosprawne.

Z brzmienia powołanych przepisów wynika, że uchwała o podwyższeniu kryterium dochodowego winna dotyczyć wszystkich trzech grup uprawnionych wymienionych w art. 3 pkt 1 (podkreślenie moje).

Tymczasem jak wskazuje § 3 uchwały, podwyższone kryterium dochodowe, które uprawnia do uzyskania nieodpłatnej pomocy w zakresie dożywiania dotyczy wyłącznie rodzin z dziećmi w wieku do lat 7 lub dziećmi uczącymi się do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej. Poza regulacją § 3 uchwały pozostały zaś osoby i rodziny znajdujące się w sytuacjach wyznaczonych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, a w szczególności osoby samotne, w podeszłym wieku, chore lub niepełnosprawne.

Treść przyjętego przez Radę § 3 uchwały sugeruje, że osoby i rodziny wykazujące się podwyższonym kryterium dochodowym, które jednocześnie znajdują się w sytuacjach wyznaczonych w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej mogą wprawdzie ubiegać się o nieodpłatną pomoc w zakresie dożywiania, jednakże jej uzyskanie jest ograniczone wyłącznie do kryterium dochodowego określonego art. 5 ust. 1 ustawy.

Powyższe wyłączenie nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

Mocą art. 5 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” Rada Gminy została upoważniona jedynie do podwyższenia kryterium dochodowego w zakresie dożywiania. Nie została natomiast upoważniona do ustalania kręgu osób uprawnionych do korzystania z pomocy, którego zakres określony został w sposób enumeratywny w akcie rangi ustawowej.

Rada Gminy nie może w sposób dowolny regulować, a zwłaszcza ograniczać, przysługujących wskazanym w ustawie podmiotom uprawnień.

Należy przy tym zauważyć, iż w związku z podwyższeniem w § 3 uchwały kryterium dochodowego do 200 % zaistniała wewnętrzna sprzeczność treści tego paragrafu z zapisami z tabeli określonej w § 2, ustalającej wysokość odpłatności przy określonym dochodzie na osobę w rodzinie.

Rada Gminy podwyższając w § 3 kryterium dochodowe do 200% zadecydowała jednocześnie, iż pomoc w zakresie dożywiania będzie przyznana nieodpłatnie, jeżeli dochód w rodzinie nie przekroczy 200% kryterium dochodowego, a nie jak wynika z tabeli - 150%.

Prawidłowo zatem fakt podwyższenia kryterium dochodowego Rada Gminy powinna uwzględnić w tabeli.

Uchwała podjęta na podstawie art. 5 ust. 2 oraz art. 6 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze Gminy Serokomla.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być

zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w nim postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizując delegację ustawową. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy prawa powszechnie obowiązującego kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. 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.

W wyniku analizy uchwały Nr XXXI/183/2010 organ nadzoru dopatrzył się innej jeszcze nieprawidłowości.

A mianowicie, z literalnego brzmienia zarówno tytułu uchwały jak też treści poszczególnych jej paragrafów wynika, iż dotyczą one „*zasad zwrotu wydatków za świadczenia pomocy społecznej w postaci posiłku oraz dożywiania uczniów*”.

Nie jest to prawidłowo sformułowany zapis.

Delegacja do podjęcia uchwały dotyczącej pomocy w zakresie dożywiania, zawarta w art. 6 ust. 2 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego "Pomoc państwa w zakresie dożywiania", upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały określającej warunki odpłatności za udzieloną pomoc, a nie do rozstrzygnięcia o kwestiach zwrotu wydatków poniesionych na pomoc w zakresie dożywiania (podkreślenie moje).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/183/2010 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.

Wojewoda Lubelski  
Genowefa Tokarska

Otrzymują:

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