



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 stycznia 2024 r.

Poz. 453

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.4.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/619/2023 Rady Gminy Psary z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób i rodzin objętych wieloletnim programem rządowym „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, w części określonej w:

1) tytule uchwały, w zakresie wyrazu „posiłku,” znajdującego się po zwrocie „w zakresie” oraz wyrazów „świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych”, jako sprzecznej z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”;

2) § 1 uchwały w zakresie wyrazów „posiłku,” znajdującego się po zwrocie „w formie” oraz: „świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych”, jako sprzecznej z art. 8 ust. 2 ustawy;

3) § 2 uchwały, w zakresie wyrazów „za udzielone świadczenie pieniężne,” jako sprzecznej z art. 96 ust. 4 w zw. ust. 2 ustawy.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2023 r. Rada Gminy Psary podjęła uchwałę Nr LX/619/2023 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób i rodzin objętych wieloletnim programem rządowym „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 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. 1 i 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: Podwyższa się do 200% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej dla celów przyznawania pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób i rodzin w ramach realizacji Uchwały Nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 (M.P. z 2023 r. poz. 881).

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie, w jakim dotyczy podwyższenia kryterium dochodowego dotyczącego przyznania pomocy w formie posiłku, a także świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych, 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 przede wszystkim w formie świadczeń o charakterze rzeczowym.

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 czy świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Wojewoda wskazuje również na konieczność zakwestionowania § 2 uchwały, w brzmieniu: Do wysokości 200% kryterium dochodowego nie żąda się zwrotu wydatków za udzielone świadczenie pieniężne, za udzielony posiłek, za udzielone świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych, w zakresie,

w jakim przepis ten odnosi się do obowiązku zwrotu wydatków za udzielone świadczenie pieniężne. Należy w tym miejscu zauważyć, że przepis delegacyjny dotyczący zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej znajduje się w art. 96 ust. 4 ustawy, i przyznaje radzie gminy możliwość uregulowania zasad zwrotu wydatków za świadczenia, o których mowa w art. 96 ust. 2 ustawy, jeżeli zostały przyznane pod warunkiem zwrotu. Jednakże w odniesieniu do świadczeń przewidzianych w programie rządowym „Posiłek w szkole i w domu”, obowiązek zwrotu świadczeń dotyczy jedynie świadczeń o charakterze niepieniężnym, takich jak posiłek czy świadczenie w postaci produktów żywnościowych. Nie może on zatem objąć świadczeń pieniężnych.

Omawiane uchybienia 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/619/2023 Rady Gminy Psary z dnia 30 listopada 2023 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób i rodzin objętych wieloletnim programem rządowym „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 – 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**