



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 3 stycznia 2024 r.

Poz. 38

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1200.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 grudnia 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr BR.0007.61.372.2023 Rady Gminy Gaszowice z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do nieodpłatnego przyznania pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności oraz zasad zwrotu wydatków za świadczenia udzielane w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „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 „przyznania pomocy w formie” oraz w § 1 uchwały w zakresie wyrazu „posiłku,” znajdującego się po zwrocie „w formie” – jako sprzecznej z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.), dalej jako „ustawa”,

2) § 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), dalej jako: Konstytucja RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 listopada 2023 r. Rada Gminy Gaszowice przyjęła uchwałę Nr BR.0007.61.372.2023 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do nieodpłatnego przyznania pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności oraz zasad zwrotu wydatków za świadczenia udzielane w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, dalej jako „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 listopada 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. 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 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 901 z późn. zm.) dla osób korzystających z pomocy społecznej w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności i objętych rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 ustanowionym Uchwałą 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, 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 również w formie posiłku.

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.

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 przekroczone przyznane kompetencje.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Gaszowice przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, podwyższając mocą przedmiotowej uchwały kryterium dochodowe dla celów przyznania pomocy w formie posiłku.

Reasumując, Rada Gminy w części określonej w tytule uchwały w zakresie wyrazu „posiłku,” znajdującego się po zwrocie „przyznania pomocy w formie” oraz w § 1 uchwały w zakresie wyrazu „posiłku,” znajdującego się po zwrocie „w formie” istotnie naruszyła prawo, tj. art. 8 ust. 2 ustawy.

Przepisem § 4 uchwały Rada postanowiła, że *Traci moc uchwała Nr BR.0007.52.325.2023 Rady Gminy Gaszowice z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do nieodpłatnego przyznania pomocy w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności oraz zasad zwrotu wydatków za świadczenia udzielane w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023.*

W opinii organu nadzoru Rada nie posiada kompetencji do uchylenia poprzedniej uchwały w przedmiocie podwyższenia kryterium dochodowego, gdyż akt ten odnosił się do osób objętych wieloletnim programem rządowym „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023. Program rządowy zamykał się w określonych ramach czasowych, tzn. został uchwalony na lata 2019-2023. W dniu wejścia w życie uchwały Nr BR.0007.61.372.2023, tj. w dniu 1 stycznia 2024 r., czyli równocześnie w dniu, w którym zgodnie z intencją Rady miałyby nastąpić skutek w postaci uchylenia uchwały Nr BR.0007.52.325.2023, w obrocie prawnym nie będzie już bowiem istniała uchwała uchylana. Tym samym należy uznać, że Rada, chcąc uchylić uchwałę Nr BR.0007.52.325.2023, działała bez podstawy prawnej, i naruszyła w tym zakresie art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr BR.0007.61.372.2023 Rady Gminy Gaszowice z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do nieodpłatnego przyznania pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności oraz zasad zwrotu wydatków za świadczenia udzielane w formie posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie, uzasadnionym i koniecznym.

### **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**