



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2024 r.

Poz. 45

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1238.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 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 748/LXVI/2023 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania 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 § 1 uchwały w zakresie wyrazów: „oraz świadczenia pieniężnego 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 2023 r. poz. 901 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 23 listopada 2023 r. Rada Miejska w Lublińcu podjęła uchwałę Nr 748/LXVI/2023 w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania 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.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miejska postanowiła: *§ 1. Nie podlegają zwrotowi wydatki w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych oraz świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności od osób i rodzin objętych rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 ustanowionych 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) i korzystających z pomocy społecznej, jeżeli dochód osoby samotnie gospodarującej lub dochód na osobę w rodzinie nie przekracza wysokości 200% kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.).*

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miejska wskazała m.in. art. 96 ust. 2 i 4 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2023 r.

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

Zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy *Wydatki na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasilki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasilki okresowe i zasilki 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 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” na lata 2024-2028 ustanowionych 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) 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, 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 2024-2028 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 Lublińcu uczyniła. W tym zakresie uchwała jest zgodna z prawem. Rada Miejska nie była natomiast uprawniona do określenia zasad zwrotu świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, co oznacza, że uchwała Rady Miejskiej w zakresie określenia zasad zwrotu wydatków w tej części jest niezgodna z prawem.

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 gminy 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 nich 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. świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności.

Powyżej opisane uchybienie 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 748/LXVI/2023 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania 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 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy