



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 1007

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.103.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 462/LVI/2023 Rady Gminy i Miasta Koziegłowy z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, w części określonej w: tytule uchwały w zakresie wyrazów „nieodpłatnie”, „w zakresie dożywiania”, „posiłku” wraz z następującym po nim przecinkiem oraz § 1 w zakresie wyrazów „posiłku” wraz z następującym po nim przecinkiem – jako sprzecznej z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 roku Rada Gminy i Miasta Koziegłowy przyjęła uchwałę w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2023 roku.

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.

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.*

Z kolei zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy stanowi, że: *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 osobom wskazanym w ustawie.

W tytule przedmiotowej uchwały Rada wskazała, że uchwała podejmowana jest w *sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.*

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy i Miasta postanowiła, iż: *Podwyższa się do 200% wartości wskazanej w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej kryterium dochodowe dla celów przyznania pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego dla osób i rodzin wymienionych w uchwale Rady Ministrów z dnia 3 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 nieodpłatnej pomocy w formie posiłku jest sprzeczna z 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 szczególności w formie posiłku i produktów żywnościowych.

Wieloletni rządowy program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 stanowiący załącznik do 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. poz. 881) w rozdziale III przewiduje, że ze środków przekazywanych w ramach programu, gminy udzielają wsparcia osobom spełniającym warunki otrzymania pomocy wskazane w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz spełniającym kryterium dochodowe w wysokości 200% kryterium, o którym mowa w art. 8 ww. ustawy. Wsparcie udzielane jest w następujących formach: posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Wsparcie w ww. formach udzielane jest dzieciom do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej i uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej.

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 ww. ustawy, może być przyznany w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobów medycznych 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”, a mianowicie posiłku oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

Można w tym miejscu dodać, że w odniesieniu do świadczeń niepieniężnych, ustawodawca dał w art. 96 ust. 4 ustawy organom stanowiącym możliwość ingerowania w kwestie dotyczące zwrotu poniesionych przez gminę wydatków za świadczenia z pomocy społecznej, to jest do określenia zasad zwrotu wydatków: na usługi, pomoc rzeczową, posiłki, zasiłki na ekonomiczne usamodzielnienie, zasiłki okresowe i zasiłki celowe przyznane pod warunkiem zwrotu (art. 96 ust. 2 ustawy). Zgodnie z brzmieniem wskazanego wyżej przepisu 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.* Zauważyć

jednak należy, iż kwestia zwrotu wydatków na świadczenia z pomocy społecznej nie stanowi materii niniejszej uchwały, tylko uchwały podjętej na mocy art. 96 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym rada gminy określa wspomniane wyżej zasady.

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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.*

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

Reasumując, w wyżej wskazanym zakresie Rada Gminy i Miasta Kozięgłowy istotnie naruszyła prawo, tj. 8 ust. 2 ustawy.

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

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 462/LVI/2023 Rady Gminy i Miasta Kozięgłowy z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania nieodpłatnie pomocy w zakresie dożywiania w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności 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 wyżej wymienionej części 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz