



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 2735

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.217.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 marca 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/483/2024 Rady Gminy Mierzęcice z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego 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 § 1 w zakresie wyrazu: „posiłku” wraz z następującym po nim przecinkiem oraz wyrażenia „świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych” oraz § 2 uchwały, 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2024 r. Rada Gminy Mierzęcice przyjęła uchwałę Nr LV/483/2024 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z uchwałą nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 roku w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 (M.P. z 2023 r. poz. 881).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 lutego 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 ustawy *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 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 świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

Natomiast w § 1 i § 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, co następuje:

§ 1. Podwyższa się do 200% kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust.1 i 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 rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028.

§ 2. Do wysokości 200% kryterium dochodowego nie żąda się zwrotu wydatków za udzielony posiłek, za udzielone świadczenie pieniężne na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 1 uchwały w zakresie w jakim dotyczy podwyższenia kryterium dochodowego dotyczącego przyznania nieodpłatnej pomocy w formie posiłku oraz 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 szczególności w formie posiłku i świadczenia rzeczowego w postaci 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. Wsparcia 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.

Dodatkowo należy zaznaczyć, 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.

Należy w tym miejscu dodać, że w odniesieniu do świadczeń niepieniężnych, ustawodawca dał w art. 96 ust. 4 ustawy organom stanowiącym gminy 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 treścią 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. Wobec powyższego, regulacja § 2 uchwały dot. zwrotu wydatków poniesionych na ww. świadczenia również została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.*

Należy również zaznaczyć, że przedmiotowa materia została już uregulowana w uchwale podjętej na podstawie omawianego art. 96 ust. 4 ustawy, tj. w uchwale Nr LV/484/2024 Rady Gminy Mierzęcice z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie określenia zasad zwrotu wydatków w zakresie dożywiania w formie posiłku lub świadczenia rzeczowego zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności dla osób objętych wieloletnim rządowym programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028 (publ. Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 4 marca 2024 r. poz. 1745).

Organ nadzoru podkreśla, iż 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Mierzęcice w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 8 ust. 2 ustawy.

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

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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).

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 LV/483/2024 Rady Gminy Mierzęcice z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do przyznania świadczenia pieniężnego w formie zasiłku celowego 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