



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 06 kwietnia 2023 r.

Poz. 3030

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.369.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 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)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/303/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielania wspierania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności oraz określenia zasad zwrotu wydatków na pomoc w postaci posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywności, w części określonej w tytule uchwały w zakresie wyrazów „oraz określenia zasad zwrotu wydatków na pomoc w postaci posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywności” oraz § 2 i § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 226 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 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 27 lutego 2023 r. Rada Gminy Milówka podjęła uchwałę Nr LV/303/2023 w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielania wspierania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności oraz określenia zasad zwrotu wydatków na pomoc w postaci posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywności.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 96 ust. 4 ustawy.

W § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła podwyższyć kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, zaś w § 2 i § 3 uchwały Rada Gminy ustaliła zasady zwrotu wydatków poniesionych przez gminę, zgodnie z art. 96 ust. 4 ustawy.

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*. Ponadto art. 96 ust. 4 ustawy stanowi, że *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*. Należy przy tym podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 96 ust. 4 ustawy jest aktem prawa miejscowego.

W związku z przyjętym przez Radę Ministrów programem „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 stanowiącym załącznik do uchwały Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. z 2018 r. poz. 1007 ze zm.), dalej jako „Program”, 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. 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.

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.*

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Tymczasem w § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że:

*W przypadku przekroczenia kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w granicach:*

- 1. do 200% kryterium – nie żąda się zwrotu wydatków na przyznany posiłek lub świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych,*
- 2. do 250% kryterium – zwrotowi podlega 20% wydatków na przyznany posiłek lub świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych,*
- 3. powyżej 250% kryterium – zwrotowi podlega 100% wydatków na przyznany posiłek lub świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych.*

W cytowanym przepisie Rada Gminy wskazała, że dochód naliczany jest w % wg kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej i w przypadku, gdy ww. dochód będzie w przedziale *do 200%* to nie żąda się zwrotu wydatków na przyznany posiłek lub świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych, zaś w sytuacji, gdy dochód będzie w przedziale *do 250%* to zwrot będzie wynosić 20% wydatków na przyznany posiłek lub świadczenie rzeczowe w postaci produktów żywnościowych. Organ nadzoru wskazuje, że przedziały tych dwóch regulacji pokrywają się ze sobą i są nieczytelne. Takie ustalenie zasad zwrotu narusza art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jak również podstawę do wydawania decyzji administracyjnych, oznacza to, że powinna zawierać normy jasne, klarowne, precyzyjne, zgodne z regułami poprawnej legislacji. Zatem z wyżej wspomnianej tabeli powinno poprawnie wynikać według jakiego dochodu jaki zwrot może zostać ustalony.

W związku ze stwierdzeniem nieważności § 2 i § 3 uchwały konieczne stało się również zakwestionowanie tytułu uchwały w zakresie wyrazów „oraz określenia zasad zwrotu wydatków na pomoc w postaci posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywności”.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności wskazanej na wstępie części uchwały.

Powyżej opisane 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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; 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.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr LV/303/2023 Rady Gminy Milówka z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniającego do udzielania wspierania w formie świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności oraz określenia zasad zwrotu wydatków na pomoc w postaci posiłku albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywności – we wskazanej części, 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**