



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.838.2021

Katowice, dnia 18 sierpnia 2021 r.

Rada Gminy Goleszów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.68.2021 Rady Gminy Goleszów z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr 0007.47.2020 Rady Gminy Goleszów z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego na rzecz rodziny „Goleszowski Bon Żłobkowy” i określenia szczegółowych zasad przyznawania i wysokości tego świadczenia, w części określonej w § 4 ust. 1 i § 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 22b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2021 r. uchwałą Nr 0007.68.2021 Rada Gminy Goleszów dokonała zmiany uchwały nr 0007.47.2020 Rady Gminy Goleszów z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego na rzecz rodziny „Goleszowski Bon Żłobkowy” i określenia szczegółowych zasad przyznawania i wysokości tego świadczenia.

Zasady przyznawania i wysokość świadczenia na rzecz rodziny „Goleszowski Bon Żłobkowy” określa załącznik do uchwały.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 lipca 2021 r.

Przedmiotowa uchwała podjęta została m.in. na podstawie art. 22b ustawy. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu rada gminy, biorąc pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz rodziny, może w drodze uchwały, ustanowić dla osób zamieszkałych na terenie jej działania świadczenia na rzecz rodziny inne niż określone w art. 2 pkt 1-3, 4 i 5 (ust. 1). Szczegółowe zasady przyznawania świadczeń, o których mowa w ust. 1, oraz ich wysokość określa uchwała, o której mowa w ust. 1 (ust. 2). Do świadczeń, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów rozdziałów 4, 6 i 7 (ust. 3). Wpłaty świadczeń, o których mowa w ust. 1, finansowane są ze środków własnych gminy (ust. 4).

Art. 22b ustawy, jako przepis mający charakter upoważnienia ustawowego do tworzenia źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Należy zatem odczytywać go w sposób ścisły, zgodnie z jego literalnym brzmieniem, nieobjęcie zaś jego granicami danego zakresu kompetencji, rozumieć należy jako jej nieudzielenie przez ustawodawcę.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzcziński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zdaniem organu nadzoru, przepisy § 4 ust. 1 i § 5 załącznika do uchwały stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 22b ustawy. Przepisem § 4 ust. 1 załącznika do uchwały w Rada postanowiła, że *W przypadku wystąpienia zmian mających wpływ na przysługiwanie prawa do świadczenia rodzic otrzymujący świadczenie jest obowiązany do niezwłocznego powiadomienia o tym organu wypłacającego świadczenie.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja załącznika do uchwały przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 22b ustawy. Ustawodawca bowiem upoważnił radę gminy wyłącznie do uregulowania szczegółowych zasad przyznawania świadczeń oraz określenia ich wysokości. Tymczasem, kwestionowane postanowienie załącznika do uchwały nie stanowi zasad przyznawania świadczeń na rzecz rodziny, odnosi się bowiem do sytuacji, po przyznaniu tego świadczenia.

W wyroku z dnia 31 stycznia 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu podkreślił, że *Wskazać także przyjdzie, że upoważnienie organów samorządu terytorialnego do stanowienia prawa miejscowego nie oznacza nieskrępowanej swobody w stanowieniu tych aktów. Przepis wykonawczy może jedynie "wykonywać" ustawę, a więc ją uzupełniać; nie może natomiast regulować materii, co do której ustawodawca nie zdecydował się na upoważnienie organów samorządowych do samodzielnej regulacji. Decydując się na wprowadzenie świadczeń określonych w art. 22b u.ś.r., rada gminy nie jest związana przepisami ustawy dotyczącymi m.in. kryterium dochodowego, warunków przyznawania świadczenia czy wysokości tego świadczenia, jednakże stosowna uchwała w tym przedmiocie musi odpowiadać: - wymogom formalnym wynikającym z generalnych norm kompetencyjnych podejmowania uchwał, oraz - przesłankom merytorycznym wynikającym ze szczegółowej normy kompetencyjnej upoważniającej radę gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego. Nadto, aby uchwała w powyższym przedmiocie spełniała merytoryczne wymogi prawne, powinna odpowiadać zakresowi, który wynika z przepisu.* (wyrok WSA w Opolu z dnia 31 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Op 233/18, publ. CBOSA).

W wyżej cytowanym już wyroku WSA w Opolu Sąd wprost orzekł, że (...) upoważnienie ustawowe zawarte w art. 22b ust. 2 u.ś.r. wyraźnie stanowi o uprawnieniu rady do określenia jedynie zasad przyznania świadczenia. Powyższy wniosek uzasadnia dodatkowo treść art. 22b ust. 3 u.ś.r., z której wynika, że do świadczeń rodzinnych przyznawanych na podstawie uchwały rady gminy nie stosuje się rozdziału 6 dotyczącego postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych, w którym zawarte są m.in. zasady ich zwrotu. W sytuacji gdy organ wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji.

Podkreślenia wymaga fakt, że § 5 załącznika do uchwały stanowi regulacje odnoszące się do trybu przyznawania świadczeń. Rada Gminy określiła, że *Do wniosku o ustalenie prawa do świadczenia należy dołączyć:*

- 1) *kopię umowy o świadczenie opieki nad dzieckiem, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 3, oryginał umowy wnioskodawca okazuje w celu poświadczenia zgodności;*
- 2) *zaświadczenie potwierdzające spełnianie warunków, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 lub § 2 ust. 2.*

2. *W przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku i niedołączenia do wniosku wymaganych dokumentów, wzywa się osobę ubiegającą się o przyznanie świadczenia do poprawienia wniosku i/lub uzupełnienie wniosku o wymagane dokumenty w wyznaczonym terminie. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.*

W opinii organu nadzoru, czym innym jest tryb postępowania w sprawie udzielania świadczeń, a czym innym są zasady przyznawania tych świadczeń. Stąd organ nadzoru uznał, że wyżej wskazane przepisy nie mieszczą się w delegacji ustawowej.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że przyznanie świadczenia rodzinnego, którym jest zgodnie z art. 2 pkt 3a ustawy świadczenie wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b ustawy, stanowi rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, zakończone wydaniem decyzji administracyjnej. W związku z powyższym, ze względu na zawarcie w ustawie szczególnej (art. 22b ust. 3 ustawy) wyłączenia stosowania przepisów dotyczących zasad weryfikacji świadczeń rodzinnych, postępowania dotyczącego przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych oraz finansowania świadczeń rodzinnych, zastosowanie w przedmiotowej sprawie będą mieć przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 poz. 735 ze zm.). W związku z powyższym regulacje ww. przepisów będą stać w sprzeczności również z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, choćby z art. 75 Kpa, zgodnie z którym: *§ 1. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.*

§ 2. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio.

Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. 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.

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 0007.68.2021 Rady Gminy Goleszów z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr 0007.47.2020 Rady Gminy Goleszów z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego na rzecz rodziny „Goleszowski Bon Żłobkowy” i określenia szczegółowych zasad przyznawania i wysokości tego świadczenia, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej w *petitum*, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego