



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.69.2022

Kielce, dnia 24-05-2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/1195/2022 Rady Miasta Kielce z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego „Kielecki Bon Żłobkowy” dla rodzin z dzieckiem w wieku do lat 3 w części dotyczącej:

- ust. 7 Rozdziału III załącznika do uchwały,
- ust. 3 Rozdziału IV załącznika do uchwały w zakresie słów: „a także rachunek bankowy, na który ma być przekazywane świadczenie”,
- ust. 5 Rozdziału V załącznika do uchwały,
- ust. 2 i ust. 3 Rozdziału VIII załącznika do uchwały.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 21 kwietnia 2022 r. Rada Miasta Kielce podjęła uchwałę Nr LX/1195/2022 Rady Miasta Kielce w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego „Kielecki Bon Żłobkowy” dla rodzin z dzieckiem w wieku do lat 3. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 28 kwietnia 2022 r. Organ nadzoru w ramach kompetencji wynikających z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym dokonał analizy uchwały pod względem zgodności z prawem. W dniu 16 maja 2022 przesłał do rady miasta zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając organowi gminy termin na złożenie wyjaśnień. Organ nadzoru nie podziela argumentacji zawartej w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczętym postępowaniu nadzorczym (pisma z dnia 19 maja 2022, znak: BRM.0004.91.2022, znak: MOPR.Org.023.36.2022).

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądów administracyjnych utożsamia się pojęcie sprzeczności z prawem jako „istotne naruszenie prawa”. Pojęcie „istotne naruszenie prawa” nie zostało zdefiniowane. Doktryna i orzecznictwo sądowo-administracyjne uznaje, że sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Podstawę prawną uchwały stanowił m.in. art. 22b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 615 - zwanej dalej „u.o.ś.r.”). Zgodnie w ww. przepisami 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. Szczegółowe zasady przyznawania świadczeń, o których mowa w ust. 1, oraz ich wysokość określa uchwała, o której mowa w ust. 1.

W toku kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że powyższa uchwała w części dotyczącej ust. 2 i ust. 3 Rozdziału VIII Regulaminu przyznawania świadczenia na rzecz rodziny „Kielecki Bon Żłobkowy” stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, zwanego dalej „Regulaminem”, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Organ stanowiący w ust. 2 Rozdziału VIII Regulaminu uchwalił „Osoba, która pobrała nienależne świadczenie, jest obowiązana do jego zwrotu.” W ust. 3 określono „Za nienależnie pobrane świadczenia uważa się:

- a) świadczenie wypłacane mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie, zawieszenie prawa do świadczenia lub zmniejszenia wysokości przysługującego świadczenia albo wstrzymanie wypłaty, jeżeli osoba otrzymująca te świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania,
- b) świadczenie przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą to świadczenie,
- c) świadczenie przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo

- świadczenie przyznane na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia,*
- d) świadczenia wypłacone osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej świadczenie z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję,*
- e) świadczenie wypłacone mimo braku prawa do tego świadczenia.”*

Zakres upoważnienia zawarty w art. 22b ust. 1 i ust. 2 u.o.ś.r. wskazuje, że organ gminy uprawniony jest do uregulowania w uchwale świadczenia dla osób zamieszkałych na jej terenie, określenia zasad przyznawania świadczenia oraz określenia wysokości świadczenia. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lutego 2022 r. I OSK 2768/19 szczegółowo wyjaśnił jakie reguły postępowania kryją się pod pojęciem „zasad przyznawania” świadczenia. Wskazał, że na mocy art. 22b ust. 3 u.o.ś.r. do świadczeń na rzecz rodziny nie stosuje się rozdziału 6 ustawy dotyczącego postępowania w sprawie zasad przyznawania i wypłacania świadczeń, a regulacje dotyczące nienależnie pobranych świadczeń i obowiązku zwrotu świadczeń związane są z czynnościami dotyczącymi zasad wypłacania świadczeń. Identycznie wypowiedziały się składy orzekające w wyrokach: z dnia 11 lutego 2020 r. II SA/Op 458/19, z dnia 31 stycznia 2019 r. II SA/Op 233/18.

Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Art. 22b ust. 1 i ust. 2 wyznaczał więc organowi stanowiącemu zakres uregulowań jaki powinien znajdować się w uchwale Nr LX/1195/2022 Rady w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego „Kielecki Bon Żłobkowy” dla rodzin z dzieckiem w wieku do lat 3. Regulacje dotyczące zwrotu świadczenia na rzecz rodziny „Kielecki Bon Żłobkowy” uchwalone zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą również zapisu ust. 7 Rozdziału III Regulaminu, w którym Rada Miasta Kielce postanowiła:

„Świadczenie nie przysługuje:

- a) na dziecko objęte opieką w żłobki samorządowym prowadzonym przez Miasto Kielce,*

- b) na dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej zawodowej, w rodzinnym domu dziecka albo w instytucjonalnej pieczy zastępczej,*
- c) osobie, która nie sprawuje faktycznej opieki nad dzieckiem,*
- d) osobie samotnie wychowującej dziecko, jeżeli nie zostało ustalone na rzecz dziecka od jego rodzica świadczenie alimentacyjne na podstawie tytułu wykonawczego pochodzącego lub zatwierdzonego przez sąd, chyba że:*
 - rodzice lub jedno z rodziców dziecka nie żyje,*
 - ojciec dziecka jest nieznany,*
 - powództwo o ustalenie świadczenia alimentacyjnego od drugiego z rodziców zostało oddalone,*
 - sąd zobowiązał jednego z rodziców do ponoszenia całkowitych kosztów utrzymania dziecka i nie zobowiązał drugiego z rodziców do świadczenia alimentacyjnego na rzecz tego dziecka,*
 - dziecko, zgodnie z orzeczeniem sądu, jest pod opieką naprzemienną obojga rodziców sprawowaną w porównywalnych i powtarzających się okresach.”*

Z delegacji ustawowej zawartej w art. 22 ust. 1 i ust. 2 u.o.ś.r. wynika upoważnienie do uregulowania kwestii dotyczącej zasad przyznawania świadczeń. Słowo „przyznanie” należy rozumieć jako zdecydowanie o przyznaniu komuś czegoś. Zwrot „świadczenie nie przysługuje” jednoznacznie wskazuje, że lokalny prawodawca uregulował kwestie nie przyznania komuś świadczenia. Przez zasady przyznawania świadczeń nie można rozumieć zasad nieprzyznawania tych świadczeń. W zakresie uchwalenia zapisu ust. 7 Rozdziału III Regulaminu przekroczono delegację ustawową.

Wątpliwości organu nadzoru wzbudza zapis dotyczący wymogu wskazania we wniosku rachunku bankowego oraz zapis określający, że świadczenie wypłaca się na wskazany we wniosku rachunek bankowy. Rada Miasta Kielce podejmując uchwałę Nr LX/1195/2022 Rady Miasta Kielce z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego „Kielecki Bon Żłobkowy” dla rodzin z dzieckiem w wieku do lat 3 zobowiązała się do wypłaty świadczeń ze środków gminy. Wprowadzenie ograniczenia dokonania tej wypłaty i uzależnienie go od posiadania przez osoby uprawnione do świadczenia rachunku bankowego wydaje się nie uprawnione i naruszające podstawowe zasady praworządności. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Jak już wspomniano we wcześniejszych wywodach, przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego i jest źródłem powszechnie

obowiązującego prawa. W związku z czym, w sytuacji spełnienia przesłanek do otrzymania świadczenia organ zobowiązany jest do jego wypłacenia i nie może uzależniać tej wypłaty od posiadania rachunku bankowego przez osobę uprawnioną.

Biorąc pod uwagę powyższe, przedmiotowa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym, należy stwierdzić jej nieważność w części określonej w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1921075.5082312.6333525
Nazwa dokumentu	rozstrzygniecie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	rozstrzygniecie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.69.2022
Data dokumentu	2022-05-24
Skrót dokumentu	023824B58E1D6FEB0267FAE045CB4C78783B3707
Wersja dokumentu	1.9
Data podpisu	2022-05-24 09:28:25
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.37.37.33866

Data wydruku: 2022-05-25

Autor wydruku: Antoszevska-Mazur Izabela (Starszy Inspektor)