



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.726.2024

Katowice, dnia 30 sierpnia 2024 r.

Rada Gminy Rudziniec

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/36/2024 Rady Gminy Rudziniec z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie ustanowienia jednorazowego wsparcia rzeczowego „Wyprawka rudzinieckiego malucha”, w całości, jako sprzecznej z art. 22b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323), dalej jako: *ustawa*, a także art. 1 pkt 1 i art. 64 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572), dalej jako: *k.p.a.*, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 483 poz. 48 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 lipca 2024 r. Rada Gminy Rudziniec podjęła uchwałę Nr VI/36/2024 w sprawie ustanowienia jednorazowego wsparcia rzeczowego „Wyprawka rudzinieckiego malucha”.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała m.in. art. 22a ustawy.

Analizowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 lipca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w całości niezgodna z prawem.

Należy w pierwszej kolejności podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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 uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych w katalogu świadczeń rodzinnych wymienia dwa rodzaje świadczeń o charakterze lokalnym, tj. zapomogę wypłacaną przez gminy (art. 2 pkt 3 ustawy) oraz inne świadczenie gminne, wypłacane na podstawie art. 22b (art. 2 pkt 3a ustawy).

Zgodnie z art. 22a ustawy:

1. Rada gminy w drodze uchwały może przyznać zamieszkałym na terenie jej działania osobom jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia ich dziecka.

2. Do zapomogi, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów rozdziałów 4, 6 i 7.
3. Szczegółowe zasady udzielania zapomogi określa uchwała rady gminy.
4. W związku z urodzeniem się jednego dziecka może być przyznana tylko jedna zapomoga.
5. Wypłaty zapomóg finansowane są ze środków własnych gminy.

Natomiast w myśl art. 22b ustawy:

1. 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.
2. Szczegółowe zasady przyznawania świadczeń, o których mowa w ust. 1, oraz ich wysokość określa uchwała, o której mowa w ust. 1.
3. Do świadczeń, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów rozdziałów 4, 6 i 7.
4. Wypłaty świadczeń, o których mowa w ust. 1, finansowane są ze środków własnych gminy.

W opinii organu nadzoru, forma świadczeń przyznawanych na podstawie ww. przepisów jest zróżnicowana. W przypadku świadczenia przyznawanego na podstawie art. 22a ustawy, z uwagi na fakt, że ustawodawca posługuje się pojęciem „zapomogi”, należy uznać, iż jedyną dopuszczalną formą takiego świadczenia jest forma finansowa. Mimo iż sama ustawa nie definiuje tego pojęcia, zasadne jest odwołanie się do ogólnych reguł wykładni językowej. Jak podaje Słownik Języka Polskiego PWN, zapomoga to „bezzwrotna pomoc finansowa”. Nie obejmuje ona zatem świadczeń o charakterze rzeczowym. Natomiast w przypadku innego świadczenia, o którym mowa w art. 22b ustawy, zakres przedmiotowy tego świadczenia jest szerszy niż zapomogi z art. 22a. Ustawodawca zasadniczo nie zawęży bowiem radzie gminy swobody decyzyjnej w tej kwestii, wskazując jedynie, że musi to być świadczenie uwzględniające lokalne potrzeby w zakresie świadczeń na rzecz rodziny. Nie wskazuje natomiast na dopuszczalną formę świadczenia, co zatem nie wyklucza ustanowienia świadczenia o charakterze rzeczowym (podobnie P. Rączka (red.), *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, wyd. II, LEX/el).

Konsekwencją przyjęcia, że jedyną podstawą ustanowienia na poziomie lokalnym świadczenia rodzinnego o charakterze rzeczowym jest art. 22b ustawy, musi być również nakaz uwzględnienia przez radę gminy w uchwale obu elementów przepisu delegacyjnego, tzn. zarówno zasad przyznawania świadczenia, jak i jego wysokości. Tymczasem Rada Gminy Rudziniec nie wypełniła całości ww. delegacji, bowiem nie wskazała w uchwale wysokości przedmiotowego świadczenia. Przeciwnie, w myśl § 2 ust. 3 uchwały: *Wyposażenie wyprawki zostanie określone Zarządzeniem Wójta Gminy Rudziniec*. O tym, jaka może być wartość udzielanego świadczenia, ma zatem decydować organ wykonawczy Gminy, wydając odpowiednie zarządzenie. Takie rozwiązanie należy uznać za niedozwoloną subdelegację kompetencji uchwałodawczej na organ wykonawczy, co pozostaje w sprzeczności z art. 7 Konstytucji RP. W konsekwencji prowadzi to również do konieczności zakwestionowania całości uchwały, jako pozbawionej obligatoryjnego elementu delegacji.

Zdaniem organu nadzoru, analizowana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. Zgodnie z § 9 uchwały:

1. Przyznanie wyprawki nie wymaga wydania decyzji administracyjnej.
2. Odmowa przyznania wyprawki następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Rada uznała zatem, że tylko w przypadku rozstrzygnięcia o charakterze negatywnym konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej – a tym samym prowadzenie postępowania administracyjnego na podstawie k.p.a. Natomiast samo przyznanie świadczenia, jako rozstrzygnięcie pozytywne, zgodnie z intencją Rady ma stanowić jedynie czynność materialno-techniczną. Jednakże w opinii Wojewody Rada nie była uprawniona do przesądzania w drodze uchwały o tym, czy dane rozstrzygnięcie organu w przedmiocie przyznania świadczenia rzeczowego jest decyzją administracyjną, czy nie. Wszędzie bowiem tam, gdzie ustawodawcy zależy za zróżnicowaniu określonej formy działania organu administracji, w ustawie znajduje się określona norma kompetencyjna. Przykładem jest wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych świadczenie wychowawcze (tzw. program Rodzina 800 plus), przyznawane na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. z 2024 r., poz. 421). Zgodnie z art. 13a

ust. 1 ww. ustawy, przyznanie przez ZUS świadczenia wychowawczego nie wymaga wydania decyzji. Natomiast w myśl art. 13a ust. 4 ww. ustawy: *w sprawach odmowy przyznania świadczenia wychowawczego (...) ZUS wydaje decyzję*. Takiego zróżnicowania brak jednak w ustawie o świadczeniach rodzinnych, co oznacza, że Rada nie była uprawniona do decydowania o tej kwestii w drodze aktu podustawowego.

Trzeba zauważyć, że postępowanie w sprawie udzielenia świadczenia rodzinnego jest postępowaniem administracyjnym. Mimo iż przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie odsyłają bezpośrednio do regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego, to jednak należy uznać, że charakter tego postępowania, które ma na celu rozstrzygnięcie sprawy o charakterze indywidualnym, wymaga zastosowania wprost przepisu art. 1 pkt 1 k.p.a., tj. konieczności rozstrzygnięcia merytorycznego w formie decyzji administracyjnej, i to zarówno w przypadku rozstrzygnięcia o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym. Przedmiotem postępowania w sprawie przyznania świadczenia rodzinnego jest bowiem konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu.

Powyższego poglądu nie zmienia fakt, iż ustawodawca w art. 22b ust. 3 ustawy wyłączył w odniesieniu do przedmiotowych świadczeń stosowanie przepisów m.in. rozdziału 4 i 6 ustawy (podobnie jak w przypadku zapomogi z art. 22a ustawy). Oznacza to jedynie, że wysokość świadczeń nie podlega szczególnej procedurze weryfikacji, o której mowa w rozdziale 4 ustawy, a także nie znajdują do niej zastosowania szczególne przepisy proceduralne związane z postępowaniem w sprawie przyznawania i wypłacania świadczeń (rozdział 6). Nie zostały jednak wyłączone ogólne przepisy związane z postępowaniem w sprawie przyznawania świadczeń, czyli przede wszystkim art. 20 ust. 2 ustawy, w myśl którego: *postępowanie w sprawie świadczeń rodzinnych prowadzi organ właściwy*.

Nadto, art. 1 pkt 1 k.p.a. wprost wskazuje, iż przepisy tej ustawy normują postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie zaś z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Z powyższego wynika, iż jedyną właściwą formą zakończenia postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Lu 935/12, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt III SA/Gl 878/14, CBOSA).

Przez decyzję administracyjną „należy rozumieć jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego, zewnętrznego adresata, rozstrzygające sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego oraz posiadające formę i strukturę ustaloną przez prawo procesowe” (Komentarz do art. 104, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, dr Robert Kędziora, 2014 C.H. Beck).

W orzecznictwie przyjmuje się domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Jak bowiem podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w swym wyroku z dnia 31 sierpnia 1984 r. „w wypadku gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej - jeżeli nie jest przewidziana inna forma jego działań - obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej” (por. wyrok NSA z 31.8.1984 r. sygn. akt SA/WR 430/84, OSPiKA 1986, Nr 9, poz. 176). Z kolei w postanowieniu NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1329/97, ONSA 1998, Nr 4, poz. 137), stwierdzono wyraźnie, iż „ze względu na zawartą w art. 104 k.p.a. zasadę załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przez wydanie decyzji, wyłączenie decyzyjnej formy załatwiania takich spraw musi być wyraźne; nie można go domniemywać”.

Podobne stanowisko zajęła doktryna twierdząc, iż „jeżeli zatem istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że powinna być ona załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, jednakże koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia” (A. Wróbel, w: Jaśkowska, Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, 2000r, s. 569). Przepisy prawa materialnego mogą przewidywać formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna albo że do rozpoznania sprawy stosuje się przepisy k.p.a., ale także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji publicznej do rozstrzygania sprawy, np. "nakłada obowiązek", "przyznaje prawo" lub „tego prawa pozbawia” (tak NSA w uchwale Składu Pięciu Sędziów z dnia 15 listopada 1999 r., sygn. OPK 14/99, CBOSA).

W tym miejscu należy zatem skonkludować, iż jeżeli tylko sprawa ma charakter indywidualnej sprawy administracyjnej (a zdaniem organu nadzoru ma to miejsce w analizowanym przypadku), to w konsekwencji przepisy k.p.a. znajdą zastosowanie z mocy samego art. 1 pkt 1 k.p.a., bez konieczności wprowadzania przez ustawodawcę szczególnej normy kompetencyjnej do wydania decyzji.

Konsekwencją uznania, że rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania świadczenia rzeczowego jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a., jest konieczność przestrzegania przez organ uchwałodawczy reżimu prawnego wyznaczonego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności przepisów regulujących tok postępowania administracyjnego.

Tym samym nie znajduje uzasadnienia regulacja § 6 ust. 4 i § 7 uchwały:

(...)

4. Wniosek o przyznanie wyprawki złożony po terminie pozostawia się bez rozpoznania.

§ 7. W przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku lub niedołączenia do wniosku wymaganych dokumentów, wzywa się wnioskodawcę do poprawienia wniosku lub jego uzupełnienia, lub do doręczenia brakujących dokumentów, w wyznaczonym terminie. Niezastosowanie się do wezwania skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia.

Instytucję pozostawienia podania bez rozpoznania reguluje bowiem w sposób kompleksowy art. 64 k.p.a., który przewiduje dwie sytuacje, w których znajduje ona zastosowanie. Zgodnie z art. 64 § 1 k.p.a.: *Jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania.* Natomiast w myśl art. 64 § 2 k.p.a.: *Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.*

Porównanie ww. regulacji ustawowej z kwestionowanymi przepisami uchwały wskazuje wyraźnie, że Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała art. 64 k.p.a. Przepis art. 64 § 2 k.p.a. ma bowiem dla strony charakter gwarancyjny, przewidując, że wyznaczony przez organ termin na uzupełnienie braków formalnych powinien być nie krótszy niż siedem dni. Tymczasem zgodnie z przepisem uchwały, o długości tego terminu każdorazowo ma decydować organ. W określonym stanie faktycznym możliwe jest zatem wyznaczenie terminu krótszego niż siedem dni.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza ponadto § 2 ust. 1 uchwały, w którym określono krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania wyprawki. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu: *Prawo do wyprawki przysługuje z tytułu urodzenia żywego dziecka: matce lub ojcu dziecka, bądź opiekunowi faktycznemu, tj. osobie faktycznie opiekującej się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka, bądź opiekunowi prawnemu dziecka lub osobie pełniącej funkcję rodziny zastępczej – niezależnie od dochodów.*

Należy jednakże zauważyć, że ustawa o świadczeniach rodzinnych zawiera definicję legalną pojęcia rodziny. Zgodnie z art. 3 pkt 16 ustawy, za członków rodziny w rozumieniu przepisów ustawy uważa się: *małżonków, rodziców dzieci, opiekuna faktycznego dziecka oraz pozostające na*

utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1297 oraz z 2023 r. poz. 1429); do członków rodziny nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko. Przy tym za dziecko w rozumieniu ustawy, zgodnie z art. 3 pkt 4, uważa się: dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną.

Zestawienie powyższych definicji, w kontekście zakresu podmiotowego osób uprawnionych do uzyskania wyprawki, prowadzi do wniosku, że nie jest możliwe przyznanie wyprawki dla dziecka wychowywanego w rodzinie zastępczej. Instytucja pieczy zastępczej nie jest zdefiniowana w ustawie o świadczeniach rodzinnych – rodzice zastępczy niebędący opiekunami prawnymi dziecka nie mają zatem prawa do świadczeń rodzinnych. Jak słusznie zauważył WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 30 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/GI 1252/22, CBOSA: (...) zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 22b ust. 1 ustawy, 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, a nie na rzecz innych podmiotów, np. rodzin zastępczych. Pojęcie rodziny należy rozumieć zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych, w którym w sposób wyczerpujący wymieniono członków rodziny. Definicja ta nie obejmuje zaś rodzin zastępczych.

Konieczne jest ponadto zakwestionowanie § 10 uchwały (*Wyprawkę odbiera się osobiście w Urzędzie Stanu Cywilnego w Rudzińcu*), jako regulacji również wykraczającej poza delegację ustawową. Rada jest obowiązana określić jedynie zasady przyznawania świadczeń oraz ich wysokość. Sam sposób ich wypłaty (tu, ze względu na rzeczowy charakter świadczenia: wydania) stanowi natomiast czynność o charakterze następczym.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/36/2024 Rady Gminy Rudziniec z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie ustanowienia jednorazowego wsparcia rzeczowego „Wyprawka rudzinieckiego malucha” - w całości, 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, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego