



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 19 sierpnia 2019 r.

Poz. 5629

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.575.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VI/77/2019 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego "Zebrzydowski Bon Żłobkowy", w części obejmującej § 4 ust. 1, § 5 ust. 4, § 6 ust. 2 pkt 2 oraz § 8 ust. 1- 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 22b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2220 z późn. zm.), zwanej dalej "ustawą".

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 czerwca 2019 r. Rada Gminy Zebrzydowice podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego "Zebrzydowski Bon Żłobkowy".

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 lipca 2019 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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). Wyплаты świadczeń, o których mowa w ust. 1, finansowane są ze środków własnych gminy (ust. 4).

Przepis 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 prawnie 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. Trzciniński (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).

Tymczasem w § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła: świadczenie nie przysługuje: 1) rodzinie zastępczej zawodowej, w rodzinnym domu dziecka albo w instytucjonalnej pieczy zastępczej; 2) rodzicom, którzy nie sprawują faktycznej opieki nad dzieckiem; 3) rodzicom, którzy korzystają z dofinansowania kosztów opieki nad dzieckiem z innych źródeł. W ocenie organu nadzoru ww. przepis przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 22b ustawy. Ustawodawca bowiem upoważnił radę wyłącznie do uregulowania szczegółowych zasad przyznawania świadczeń oraz ich wysokości. Tymczasem kwestionowane przez organ nadzoru ww. postanowienia uchwały nie stanowią zasad przyznawania świadczeń na rzecz rodziny. Zauważyć ponadto należy, że przez zasady przyznawania świadczeń nie można rozumieć zasad nieprzyznawania tych świadczeń.

Jak wskazano w § 5 ust. 4 uchwały bon wypłaca się nie później niż do ostatniego dnia miesiąca, za który bon przysługuje, z tym że w przypadku złożenia wniosku o przyznanie bonu po 10 dniu miesiąca, bon za dany miesiąc wypłaca się najpóźniej do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek. Również powyższy przepis stanowi przekroczenie materii przekazanej Radzie do uregulowania w przedmiotowej uchwale.

Ponadto w § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały Rada wskazała, iż do wniosku o ustalenie prawa do świadczenia należy dołączyć kopię zeznania podatkowego za rok kalendarzowy poprzedzający rok, na który ustala się prawo do świadczenia: w wersji papierowej składanej osobiście w US opatrzonego prezentatą Urzędu Skarbowego w Cieszynie (lit. a), w wersji papierowej wysyłanej pocztą należy dołączyć potwierdzenie nadania pocztowego (lit. b), drogą elektroniczną należy dołączyć urzędowe poświadczenia odbioru wydane przez elektroniczną skrzynkę podawczą systemu teleinformatycznego administracji podatkowej (UPO) i numerem dokumentu zgodnym z identyfikatorem dokumentu UPO zawierającego wygenerowany numer dokumentu zgodny z identyfikatorem dokumentu UPO (lit. c). W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, iż dostęp do indywidualnych danych w tym dotyczących zeznania podatkowego ograniczony jest przepisami szczególnymi. Kwestie te reguluje ustawa z dnia 9 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (j.t. Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.) oraz ustawa o ochronie danych osobowych. W ocenie organu nadzoru ustalenie obowiązku przedłożenia zeznania podatkowego rodzica/rodziców (w uchwale brak jednoznacznego określenia o kopię czyjej deklaracji chodzi), jako niezbędnego dokumentu do potwierdzenia kryteriów określonych przez radę, stanowi przekroczenie kompetencji rady wynikającej z art. 22b ustawy. Potwierdzenia spełnienia kryterium można dokonać za pomocą oświadczenia.

W § 8 ust. 1- 2 uchwały Rada postanowiła, iż oświadczenia o których mowa w § 6 ust. 2 pkt 1, 9, 11 składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: "jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia".

Wymóg złożenia takiego oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej, nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden przepis nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na wnioskodawcę obowiązku składania wymienionych wyżej oświadczeń pod groźbą odpowiedzialności karnej. Działanie takie musi być uznane za wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej i stanowi istotne naruszenie prawa.

W myśl art. 233 § 1 Kodeksu karnego karze podlega ten, kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Zgodnie natomiast z art. 233 § 6 przywołanego kodeksu przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z powyższego unormowania wynika, że przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, na przykład w kwestionariuszach lub formularzach, warunkiem jednak odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, by przepis ustawy, na

podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań) (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt III SA/Ke 506/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VI/77/2019 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego "Zebrzydowski Bon Żłobkowy", została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**