



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 czerwca 2020 r.

Poz. 4563

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.558.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 czerwca 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/162/2020 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia świadczenia na rzecz rodziny "Pietrowicki bon żłobkowy" i określenia szczegółowych zasad przyznawania i wysokości tego świadczenia, w części § 1 pkt 3 i 4 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” w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 kwietnia 2020 r. Rada Gminy Pietrowice Wielkie przyjęła uchwałę Nr XVIII/162/2020 w sprawie ustanowienia świadczenia na rzecz rodziny "Pietrowicki bon żłobkowy" i określenia szczegółowych zasad przyznawania i wysokości tego świadczenia. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 22b ust. 1 i ust. 2 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 maja 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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).

Uchwała podejmowana w oparciu o ww. przepisy ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. 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.

Zdaniem organu nadzoru treść § 1 pkt 4 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 3 pkt 22 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W powołanej wyżej regulacji uchwały wskazano: *Ileć jest mowa o: 4. zatrudnieniu lub innej pracy zarobkowej – należy przez to rozumieć: umowę pracę, umowy cywilnoprawne, umowę agencyjną, prowadzenie gospodarstwa rolnego lub prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej.* W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęcia. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych, Zgodnie § 149 rozporządzenia w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały w art. 3 pkt 22 wskazuje, że ileć w ustawie jest mowa o „zatrudnieniu lub innej pracy zarobkowej – oznacza to wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego, umowy o pracę nakładczą oraz wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umowy agencyjnej, umowy zlecenie, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych, a także prowadzenie działalności gospodarczej.

W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „zatrudnieniu lub innej pracy zarobkowej”, bez wyraźnej delegacji ustawowej, a jak wynika z art. 22 b ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego.

Również redakcja § 1 pkt 3 załącznika do uchwały budzi wątpliwości, gdyż z przepisu tego nie wynika co lokalny prawodawca chciał zdefiniować. Zdaniem organu nadzoru przepis ten narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, nakazującą formułowanie przepisów prawa w sposób jasny i czytelny.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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 XVIII/162/2020 Rady Gminy Pietrowice Wielkie z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia świadczenia na rzecz rodziny "Pietrowicki bon żłobkowy", została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części, uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak