



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 lipca 2025 r.

Poz. 4246

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.379.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/185/25 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia się dwojga lub więcej dzieci podczas jednego porodu o nazwie „Cieszyński bon wieloraczkowy”, jego wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, w części określonej w § 3 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 22b ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323 ze zm.), zwanej dalej „u.s.r.”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2025 r. Rada Miejska Cieszyna przyjęła uchwałę Nr XV/185/25 w sprawie jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia się dwojga lub więcej dzieci podczas jednego porodu o nazwie „Cieszyński bon wieloraczkowy”, jego wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 22b ust. 1 i 2 u.s.r.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 czerwca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 22b ust. 1 i 2 u.s.r.:

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.

Przepis art. 22b u.s.r., 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 podziela pogląd zaprezentowany przez Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lutego 2024 r. (sygn. akt I OSK 2373/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) delegacja zawarta w art. 22b ust. 1 i 2 u.s.r. wyraźnie wskazuje na trzy podstawowe elementy, które rada gminy jest władna uregulować w ramach wydawanego aktu prawa miejscowego. Są nimi: ustanowienie świadczenia dla mieszkańców gminy,

określenie szczegółowych zasad jego przyznawania, a także jego wysokości. (...) w przypadku normy kompetencyjnej uregulowanej w u.ś.r., rada gminy została ustawowo upoważniona do określenia jedynie „szczegółowych zasad przyznawania” świadczeń. Zarazem u.ś.r. *expressis verbis* wyłącza stosowanie ustawy *m.in.* do przepisów rozdziału 6, który normuje postępowanie w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych, w tym również problematykę zwrotu nienależnie pobranych świadczeń (u.ś.r.). Mając na uwadze powołane wcześniej warunki dotyczące wymogów legalności aktów prawa miejscowego, należy: po pierwsze, wykluczyć wykładnię rozszerzającą, zawężającą czy stosowanie analogii w odniesieniu do delegacji zawartej w art. 22b ust. 2 u.ś.r.; po drugie, podkreślić obowiązek organów samorządowych ścisłego respektowania granic upoważnienia. Odstąpienie od tych wymogów narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem prawa miejscowego a ustawą. Normy kompetencyjne muszą być interpretowane w sposób ścisły, literalny, tj. zgodnie z ich kształtem (treścią) nadanym przez ustawodawcę.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 3 ust. 2 uchwały został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie art. 22b ust. 1 w zw. z ust. 2 u.ś.r. W treści ww. § 3 ust. 2 uchwały wskazano, co następuje:

2. Do wniosku należy dołączyć dokumenty potwierdzające uprawnienie do świadczenia:

1) oświadczenie o zamieszkaniu na terenie Gminy Cieszyn;

2) kserokopie skróconych aktów urodzenia dzieci;

3) dokumenty potwierdzające sprawowanie opieki prawnej nad dziećmi.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie jest upoważniona do regulowania kwestii dotyczących trybu przyznawania ww. świadczeń. Odwołując się ponownie do powołanego wyżej art. 22 ust. 2 u.ś.r., należy wskazać, że Rada była uprawniona wyłącznie do określenia zasad przyznawania świadczeń oraz ich wysokości, a nie kwestii dotyczących zagadnień proceduralnych związanych z uzyskaniem przedmiotowego świadczenia. Zatem, regulację § 3 ust. 2 uchwały określającą dokumenty, które należy dołączyć do wniosku w celu uzyskania świadczenia w ramach programu „Cieszyński bon wieloraczkowy”, należy uznać za podjętą z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest potwierdzone w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 30 listopada 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 1252/22 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Rada Miasta określiła, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku o ustalenie prawa do świadczenia pieniężnego przewidzianego w ramach programu przyjętego przedmiotową uchwałą. Według zaś upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych, rada gminy została uprawniona do określenia w przedmiotowej uchwale szczegółowych zasad przyznawania świadczeń, o których mowa w ust. 1 oraz ich wysokości. W ramach kontroli zgodności z prawem wymienionej części załącznika do uchwały, stwierdzić należało, że w pojęciu „zasad przyznawania świadczeń” nie mieści się tryb ich przyznawania czyli unormowania dotyczące zagadnień proceduralnych, w tym określające, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku. Podzielić więc należało argumentację organu nadzoru, według której, czym innym jest tryb postępowania w sprawie udzielania świadczeń, a czym innym są zasady przyznawania tych świadczeń, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że zakwestionowane unormowanie § 6 załącznika do uchwały, wykracza poza delegację ustawową.*

Organ nadzoru zaznacza, że z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Miejską przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Cieszyna w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła art. 22b ust. 1 w zw. z ust. 2 u.ś.r.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 XV/185/25 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie jednorazowego świadczenia z tytułu urodzenia się dwojga lub więcej dzieci podczas jednego porodu o nazwie „Cieszyński bon wieloraczkowy”, jego wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz