



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 24 kwietnia 2023 r.

WNP-I.4131.108.2023.ML

**Rada Miejska w Tłuszczu**

ul. Warszawska 10

05-240 Tłuszcz

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Tłuszczu Nr XXVIIN.429.23 z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego „Bon Żłobkowy” dla rodzin z dzieckiem w wieku od 1 roku do lat 3 zamieszkujących na terenie Gminy Tłuszcz **w zakresie: § 1 pkt 2, pkt 3 i pkt 5, § 8, § 12 ust. 4** w zakresie sformułowania: *„numer PESEL, a w przypadku gdy nie nadano numeru PESEL – numer dokumentu potwierdzającego tożsamość, stan cywilny, obywatelstwo”* oraz **§ 12 ust. 5, § 13, § 14, § 15 i § 16.**

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 14 marca 2023 r. Rada Miejska w Tłuszczu podjęła uchwałę Nr XXVIIN.429.23 w sprawie wprowadzenia świadczenia pieniężnego „Bon Żłobkowy” dla rodzin z dzieckiem w wieku od 1 roku do lat 3 zamieszkujących na terenie Gminy Tłuszcz.

W uchwale, jako podstawę prawną, wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 pkt 3a i art. 22b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 390), zwaną dalej „u.ś.r.”.

Uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Upoważnienie wynikające z art. 22b ust. 1 i 2 u.ś.r. do wydania aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy w sprawie świadczenia na rzecz rodziny, ma charakter fakultatywny,

dlatego też organ uchwałodawczy decyduje o tym, czy na terenie gminy będą przysługiwały tego rodzaju świadczenia, zwłaszcza, że ich wypłata, jak stanowi art. 22b ust. 4 u.ś.r., finansowana jest ze środków własnych gminy.

Zgodnie z art. 22b ust. 3 u.ś.r. do przedmiotowych świadczeń nie stosuje się przepisów rozdziałów 4, 6 i 7 ustawy, czyli przepisów o zasadach realizacji świadczeń rodzinnych, o postępowaniu w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych oraz o finansowaniu świadczeń rodzinnych. Organ nadzoru podkreśla również, że rada gminy, korzystając z upoważnienia wynikającego z art. 22b u.ś.r., nie jest związana przepisami ustawy dotyczącymi m.in.: kryterium dochodowego, warunków przyznawania świadczenia, czy wysokości tego świadczenia.

Ustawodawca w art. 22b u.ś.r. nie przesądził, jakiego rodzaju świadczenia mogą zostać przyznane. Rada gminy może zatem dowolnie podejmować decyzje w tym zakresie, uwzględniając założenia lokalnej polityki społecznej i normy prawne Konstytucji RP oraz u.ś.r. Artykuł 22b u.ś.r. zawiera jedynie ogólne wskazanie, że szczegółowe zasady udzielania świadczeń określa uchwała rady gminy, co oznacza swobodę kreowania przez gminę reguł, na podstawie których świadczenie ma być przyznawane. Konkludując powyższe, uchwała podjęta na podstawie art. 22b u.ś.r. powinna określać: świadczenie, szczegółowe zasady jego przyznawania oraz jego wysokość (art. 22b ust. 2 u.ś.r.).

W art. 3 u.ś.r. zawarto definicje pojęć m.in. pojęcia dziecka (art. 3 pkt 4), rodziny (art. 3 pkt 16) i dochodu (art. 3 pkt 1). W § 1 pkt 2, pkt 3 i pkt 5 Załącznika do uchwały Rada Miejska wprowadziła własne definicje pojęć: dziecka (pkt 2), członka rodziny (pkt 3) i dochodu (pkt 5), co stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisów u.ś.r. Rada Miejska nie jest uprawniona do modyfikowania materii uregulowanych w ustawie. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1333/15, Sąd wskazał, że: *„W utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.”*. Tworzenie w akcie prawa miejscowego odrębnych definicji pojęć już określonych na poziomie ustawy jest wadliwe, gdyż interpretacja takiego pojęcia w kontekście uchwały, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Innymi słowy, stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie

wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, aby przyjęte w oparciu o nią normy mieściły się w ramach upoważnienia nadanego radzie gminy. Niedopuszczalne jest działanie organu uchwałodawczego, które polega na modyfikacji norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Za wadliwe należy uznać postanowienie § 8 Załącznika do uchwały, w którym określono przesłanki braku prawa do świadczenia (świadczenie „nie przysługuje”). Z przepisu art. 22b ust. 2 u.ś.r. wynika upoważnienie dla rady gminy do określenia „zasad przyznania świadczenia”, więc przesłanki kształtujące prawo do świadczenia powinny być formułowane przez organ uchwałodawczy w sposób pozytywny. Ewentualne wyłączenia, tzn. określenie przypadków, kiedy świadczenie „nie przysługuje”, powinno dotyczyć jedynie sytuacji doprecyzowania postanowień, które określają warunki przyznania świadczenia. W § 8 Załącznika do uchwały Rada Miejska postanowiła m.in., że świadczenie nie przysługuje osobom, które na dzień złożenia wniosku nie pozostają w zatrudnieniu i nie wykonują innej pracy zarobkowej. Tymczasem w § 6 Załącznika do uchwały, Rada Miejska określiła, jako jeden z warunków przyznania świadczenia, zatrudnienie lub wykonywanie innej pracy zarobkowej przez jedno (osoba samotnie wychowująca dziecko) albo oboje rodziców, lub odpowiednio jednego albo dwóch opiekunów faktycznych i prawnych. W § 7 Załącznika do uchwały Rada Miejska przewidziała także wyjątki od tej zasady, czyli kiedy świadczenie przysługuje, mimo że jedno z rodziców lub oboje nie są zatrudnieni lub nie wykonują innej pracy zarobkowej. Zatem ten sam warunek w postaci zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej przez osoby uprawnione został określony dwa razy - raz w sposób pozytywny, kiedy świadczenie przysługuje (§ 6 i § 7 Załącznika), a po raz drugi w sposób negatywny (§ 8 Załącznika). Stąd postanowienie § 8 Załącznika do uchwały istotnie narusza przepis art. 22 b ust. 2 u.ś.r.

Ponadto u.ś.r. determinuje zakres przetwarzanych danych osobowych niezbędnych do przyznania świadczenia rodzinnego. Artykuł 22b ust. 3 u.ś.r. wyłącza możliwość stosowania przepisów rozdziału 6 u.ś.r. w zakresie dotyczącym postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych, w tym danych osobowych, jakie powinien zawierać wniosek o przyznanie takiego świadczenia (art. 23 ust. 3 u.ś.r.). W przyjętym uchwałą wniosku Rada Miejska określiła obowiązek podania danych osobowych, które w ocenie organu nadzoru nie stanowią danych niezbędnych oraz determinujących przyznanie świadczenia „Bon Żłobkowy”. Za istotnie naruszające prawo należy uznać sformułowane przez Radę Miejską w § 12 ust. 4 Załącznika do uchwały żądanie podania następujących danych osobowych: numeru PESEL, w przypadku gdy nie nadano numeru PESEL – numeru dokumentu potwierdzającego tożsamość, stanu cywilnego

i obywatelstwa. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE. L. z 2016 r. 119.1 - dalej „RODO”) - przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Żądanie podania danych, o których mowa w § 12 ust. 4 Załącznika do uchwały, stanowi istotne naruszenie ww. przepisów RODO.

Z kolei w § 12 ust. 5 Załącznika do uchwały Rada Miejska wskazała szereg dokumentów i zaświadczeń, jakie należy dołączyć do wniosku o przyznanie świadczenia „Bon Żłobkowy”. Za istotnie naruszające prawo, uznać należy postanowienia w zakresie, w jakim Rada wśród tych dokumentów uwzględniła zaświadczenia z Urzędu Skarbowego, odpisy aktów stanu cywilnego, orzeczeń sądowych i dokumentów tożsamości oraz kopii umów.

Brak delegacji dla Rady Miejskiej do żądania dokumentów wskazanych powyżej. Innymi słowy ustalenie obowiązku przedłożenia wskazanych wyżej dokumentów, jako niezbędnych do potwierdzenia spełnienia kryteriów przyznania świadczenia „Bon Żłobkowy”, stanowi przekroczenie kompetencji Rady Miejskiej wynikającej z art. 22b u.ś.r. Organ nadzoru wskazuje, że spełnienie kryterium może zostać potwierdzone w drodze oświadczeń wnioskującego.

Ponadto, organ nadzoru zwraca uwagę na brzmienie art. 22b ust. 3 u.ś.r. Zgodnie z nim do świadczeń rodzinnych przyznawanych na podstawie uchwały rady gminy nie stosuje się rozdziałów 4, 6 i 7 tej ustawy. Dotyczą one postępowania w sprawach przyznawania i wypłacania świadczeń rodzinnych, w którym zawarte są m.in. regulacje określające zasady składania wniosków o przyznanie świadczenia i dokumentów, jakie wnioskodawca winien załączyć oraz ustalające prawo do świadczeń, wstrzymanie świadczeń i ich zwrot. Z przepisów u.ś.r. nie wynika zatem uprawnienie organu uchwałodawczego gminy do określenia w uchwale: zasad wypłacania świadczenia ani procedury rozpatrywania wniosku o ustalenie prawa do świadczenia. Dlatego nie mieszczą się w zakresie delegacji przepisu art. 22b ust. 2 u.ś.r. postanowienia: § 13 Załącznika do uchwały dotyczące przypadku złożenia nieprawidłowo wypełnionego wniosku i skutku jego niezuzupełnienia w terminie, § 14 Załącznika do uchwały określające sytuację wstrzymania wypłaty świadczenia i wznowienia wypłaty wstrzymanych świadczeń oraz § 15 Załącznika do uchwały

nakładające na osoby, którym przysługuje świadczenie, obowiązek niezwłocznego powiadomienia organu o zmianach mających wpływ na prawo do świadczenia. W wyroku z 2 grudnia 2022 r. sygn. akt I OSK 1057/20 NSA stwierdził, że: *„W przypadku uchwały, podejmowanej na podstawie art. 22b ust. 1 i 2 u.ś.r., podstawą do określenia w niej warunków nabywania świadczenia jest zawarte w ust. 1 upoważnienie dla osób zamieszkałych na terenie gminy świadczenia na rzecz rodziny odpowiadającego potrzebom lokalnym. Natomiast w odniesieniu do zasad (ustalania, przyznawania i wypłacania), delegacja zawarta w art. 22b ust. 2 u.ś.r. daje gminie kompetencję jedynie do określenia zasad „przyznawania”. Skoro w dwóch przepisach ustawy ustawodawca posłużył się takim samym określeniem ustawowym, a regulacja ta wyznacza przedmiotowy zakres kompetencji rady gminy do ustalenia przepisów prawa miejscowego, zaś przepisów tego rodzaju nie można interpretować rozszerzająco (przez zastosowanie np. wykładni celowościowej czy funkcjonalnej), to - zgodnie z dyrektywą nakazu wykładni homonimicznej (takim samym wyrażeniom należy nadawać takie samo znaczenie) – należy uznać, że ustawodawca ograniczył kompetencję gminy wyłącznie do określenia zasad przyznawania świadczenia, poza tą kompetencją pozostawiając w szczególności zasady wypłacania świadczenia.”.*

Podobnie ustawodawca nie przewidział kompetencji organu gminy do władczego wkraczania aktem prawa miejscowego w ustalenie przesłanek żądania zwrotu świadczenia. W ramach „zasad przyznawania świadczenia” nie mieszczą się regulacje Rady Miejskiej dotyczące „zwrotu nienależnie pobranego świadczenia” zawarte w § 16 Załącznika do uchwały. Przedstawione stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w szczególności w cytowanym wyżej wyroku NSA z dnia 2 grudnia 2022 r. sygn. akt I OSK 1057/20 oraz wyroku NSA z dnia 8 lutego 2022 r. sygn. akt I OSK 2768/19.

Uwzględniając powyższe, zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jednocześnie wskazuję (bez sankcji stwierdzenia nieważności), że definicja „rodziców”, którą Rada Miejska wprowadziła w § 1 pkt 4 Załącznika do uchwały, jest niespójna z postanowieniami, które znalazły się w dalszej części uchwały, przykładowo w § 3 i § 6 pkt 1 jej Załącznika. Sformułowana definicja „rodziców” obejmuje m.in. osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej spokrewnionej i rodziny zastępczej niezawodowej, podczas gdy w § 3 Załącznika do uchwały Rada Miejska przyjęła, że świadczenie przysługuje matce albo ojcu dziecka, opiekunowi faktycznemu dziecka, opiekunowi prawnemu dziecka albo osobie pełniącej funkcję rodziny zastępczej, przy czym nie wskazano w nim, że jest to rodzina zastępcza spokrewniona

i rodzina zastępcza niezawodowa. Podobnie w § 6 pkt 1 Załącznika do uchwały posłużono się tylko pojęciem ogólnym „rodziny zastępczej”.

Zarazem wskazuję, że § 6 pkt 1 Załącznika do uchwały został niewłaściwie zredagowany. Po pierwsze - pomija wśród kręgu osób uprawnionych „opiekunów prawnych” (nie wymienia obojga opiekunów prawnych, tylko samotnie wychowującego opiekuna prawnego albo osobę pełniącą funkcję rodziny zastępczej), a ponadto - jest niespójny z definicją rodziców wynikającą z § 1 pkt 4 Załącznika do uchwały. W przepisie tym Rada Miejska określiła, że rodzicami są również osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej, jednocześnie precyzując, że chodzi tylko o rodzinę zastępczą spokrewnioną i rodzinę zastępczą niezawodową.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał skarżone orzeczenie.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały *ex lege*, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

*Tobiasz Bocheński*  
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/