

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.41.2020.TDom

z dnia 13 marca 2020 r.

Rada Gminy Przytoczna

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, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII.79.2020 Rady Gminy Przytoczna z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie ustanowienia świadczenia pieniężnego pn. „Bilet dla ucznia” dla uczniów szkół podstawowych będących mieszkańcami gminy Przytoczna, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 lutego 2020 Rada Gminy Przytoczna podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia świadczenia pieniężnego pn. „Bilet dla ucznia” dla uczniów szkół podstawowych będących mieszkańcami gminy Przytoczna. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 marca 2020 r.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza art. 22b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U.2018.2220), art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483), §5, §6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U.2016.283).

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 22b ustawy o świadczeniach rodzinnych zgodnie z którym 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).

Organ nadzoru nie kwestionuje uprawnień Rady Gminy do ustanowienia świadczenia nazwanego "Biletem dla ucznia", jednakże badany akt narusza w sposób istotny zasady prawidłowej legislacji, konstrukcja legislacyjna uchwały jest na tyle wadliwa, że w zasadzie uniemożliwia jej stosowanie.

Zasady prawidłowej legislacji wyznaczają formalne ramy swobody decyzyjnej prawodawcy i sprawiają, iż wola normotwórcza organu władzy publicznej nie może być wyrażona w dowolnej postaci. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa i jasności prawa. Organ stanowiący prawo

ma za zadanie takie ukształtowanie jego treści, aby w sposób jednoznaczny wyrażało określone normy prawne, realizujące zakładane cele społeczne.

Wątpliwość organu nadzoru budzi termin wejście w życie uchwały. W zasadzie z treści uchwały trudno odczytać wolę prawodawcy co do tego terminu. Wprawdzie zgodnie z §3 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, a więc w ściśle określonej przyszłości, jednak inne postanowienia uchwały nakazują stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych przewidzianych tymi normami. Mianowicie zgodnie z §1 uchwały prawo do świadczenia ustanawia się z dniem 1 stycznia 2020 roku, tak więc przed wejściem w życie uchwały. Trudność interpretacyjną dodatkowo pogłębia §1 ust. 3 uchwały według którego świadczenie przyznawane będzie jedynie w roku szkolnym 2019/2020, a więc za okres od września 2019 r. do końca czerwca 2020 r. Mamy więc do czynienia z rażąco niespójnością przepisów prawnych, wyrażającą się nie tylko tym, że prawo do świadczenia obowiązuje wcześniej niż sama uchwała, ale także nakazem uwzględniania zdarzeń sprzed nabycia prawa do świadczenia, a więc zdarzeń z którymi prawo dotąd nie wiązało skutków prawnych przewidzianych badaną uchwałą. Za wadliwą technikę legislacyjną poczytuje się rozdzielenie pojęcia „wejście w życie” aktu prawotwórczego od pojęcia nabrania przez jego przepisy mocy obowiązującej z datą wcześniejszą. Akt normatywny nie może posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Taki zabieg legislacyjny stanowi istotne naruszenie prawa. Rodzi on poważne konsekwencje, w tym także na bazie niniejszej sprawy, o czym dobitnie świadczą przewidziane w załączniku do uchwały zawite terminy składania wniosku o przyznanie świadczenia oraz wniosku o wypłatę świadczenia. Ten pierwszy wniosek zgodnie z §5 ust. 2 załącznika należy złożyć do 15 lipca, przy czym przy założeniu, że świadczenie przysługuje tylko w okresie roku szkolnego 2019/2020, wnioskodawca powinien złożyć wniosek najpóźniej do 15 lipca 2019 roku, co z uwagi na termin podjęcia uchwały jest obecnie niemożliwe. Zamysł prawodawcy był prawdopodobnie taki aby wnioski o przyznanie świadczeń na dany rok szkolny zainteresowani składali przed terminem jego rozpoczęcia. W ten sposób władza wykonawcza Gminy mogłaby oszacować przyszłe koszty związane z wypłatą świadczenia, z kolei osoba uprawniona mogłaby racjonalnie rozważyć udział w charakterze beneficjenta świadczenia i w związku z tym także zaplanować postępowanie ukierunkowane chociażby na pozyskiwanie biletów imiennych, czy też imiennych faktur, stanowiących podstawę przyszłej wypłaty świadczenia. Przyjęte w uchwale terminy: wejścia w życie uchwały, składania wniosku o przyznanie świadczenia, obowiązywania świadczenia (tylko w roku szkolnym 2019/2020) sprawiły, że adresaci uchwały aktualnie mogą skorzystać co najwyżej tylko z części świadczenia tj. za okres od pierwszego dnia miesiąca następującego po uprawomocnieniu się decyzji administracyjnej o przyznaniu świadczenia do końca obecnego roku szkolnego. W aktualnej sytuacji czasowej wnioski o wypłatę świadczenia za okres od września do stycznia bieżącego roku szkolnego nie będą podlegały rozliczeniu i wypłacie. Stanowi o tym wprost §6 ust. 3 załącznika do uchwały. Uzasadniona jest teza, że treść załącznika do uchwały nie przystaje do przyjętego w uchwale ograniczenia świadczenia tylko do obecnego roku szkolnego.

W sprawie mamy zatem do czynienia z sytuacją kiedy lokalny prawodawca z jednej strony przyznaje świadczenie na dany rok szkolny, z drugiej zaś, z racji postawionych warunków jego uzyskania, pozbawił beneficjentów znacznej części tego świadczenia. W odczuciu organu nadzoru nie taki był zamiar Rady Gminy Przytoczna. Taki brak spójności sprawia, że uchwała nie spełnia zasady prawidłowej legislacji i w związku z tym może budzić uzasadnione wątpliwości co do uprawnień z niej wynikających. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, który to akt podlega szczególnym rygorom prawnym, zapisy uchwały będącej takim aktem powinny wypełniać Zasady techniki prawodawczej określone w § 5 i § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Przy redagowaniu tekstu aktu prawa miejscowego, należy się kierować zasadami precyzji tekstu prawnego,

jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Ze wskazanych powyżej względów, przepisy badanej uchwały nie będą zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm, ani też nie wyrażają intencji prawodawcy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Z uwagi na powyższe, należało orzec jak wyżej.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego

Paweł Witt

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli