



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 8 lipca 2015 r.

Poz. 3044

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.98.9.2015.JB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 1 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2014 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§2 ust. 1 we fragmencie „prowadzący wspólne gospodarstwo domowe”, „i zameldowani”, §4 ust. 2 i ust. 3, §7 ust. 2 we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” Załącznika nr 1 do uchwały nr VIII/69/15 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 maja 2015 roku w sprawie przyjęcia Programu „Oławska Karta Dużej Rodziny” wspierającego rodziny wielodzietne zwanego dalej Programem „Oławska Karta Dużej Rodziny” oraz załącznika nr 1, nr 2 i załącznika nr 3 we fragmencie „i zameldowanych” oraz „i są zameldowani” Programu „Oławska Karta Dużej Rodziny”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Oławie działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 27 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r., poz. 1863 ze zm.) podjęła na sesji w dniu 28 maja 2015 roku uchwałę w sprawie przyjęcia Programu „Oławska Karta Dużej Rodziny” wspierającego rodziny wielodzietne.

Stosownie do treści art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Burmistrz Oławy pismem znak: BR 0711.12.2015 przedłożył Wojewodzie Dolnośląskiemu podjętą uchwałę. Uchwała wpłynęła w dniu 5 czerwca 2015 roku.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, stwierdzono podjęcie:

- §2 ust. 1 Programu we fragmencie „prowadzący wspólne gospodarstwo domowe”, „i zameldowani” z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny oraz art. 1 ustawy o samorządzie gminnym,
- §4 ust. 2 i ust. 3 Programu z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny i art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483),
- 7 ust. 2 Programu we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 pkt 1, art. art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji,
- załącznika nr 1, nr 2 do Programu z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny,
- załącznika nr 3 do Programu we fragmencie „i zameldowanych” oraz „i są zameldowani” z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny i art. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przechodząc do oceny legalności stwierdzić należy, że podstawą do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 27 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U.2014, poz. 1863 ze zm.). Stosownie do jego treści „1. Rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. 2. Rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa, przyjmując program, o którym mowa w ust. 1, określają w szczególności: 1) zakres podmiotowy programu; 2) zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych; 3) zasady realizacji programu.”.

Rada wszystkie te elementy uregulowała.

Jednakże regulując zakres podmiotowy Rada określiła pojęcie rodziny wielodzietnej, postanawiając, że beneficjentami Programu są członkowie rodzin wielodzietnych, prowadzący **wspólne gospodarstwo domowe**, zamieszkali i **zameldowan** i na terenie miasta Oława.

Stosownie do treści art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa, przyjmując program, o którym mowa w ust. 1, określają m.in. zakres podmiotowy programu. Jednocześnie ustawodawca w treści art. 4 ust. 1 ustawy wskazuje, iż prawo do posiadania Karty przysługuje członkowi rodziny wielodzietnej, przez którą rozumie się rodzinę, w której rodzic (rodzice) lub małżonek rodzica mają na utrzymaniu co najmniej troje dzieci: 1) w wieku do ukończenia 18. roku życia; 2) w wieku do ukończenia 25. roku życia - w przypadku gdy dziecko uczy się w: a) szkole - do dnia 30 września następującego po końcu roku szkolnego, b) szkole wyższej - do końca roku akademickiego - w którym jest planowane ukończenie nauki zgodnie z oświadczeniem, o którym mowa w art. 10 ust. 4 pkt 4; 3) bez ograniczeń wiekowych - w przypadku dzieci legitymujących się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności. Dalej w treści art. 5 ustawy ustawodawca wskazał, że prawo do posiadania Karty przysługuje członkowi rodziny wielodzietnej, który jest: 1) osobą posiadającą obywatelstwo polskie, mającą miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 2) cudzoziemcem mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielony w związku z okolicznością, o której mowa w art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 oraz z 2014 r. poz. 463 i 1004), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkuje z członkami rodziny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 3) mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom jego rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2014 r. poz. 1525), posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zatem w powołanych wyżej przepisach wskazano, że posiadanie Karty, a więc i korzystanie z uprawnień wynikających z Karty uzależnione jest od spełnienia kryterium wielodzietności. Jest to uzasadnione, bowiem karta dużej rodziny jest jednym z elementów polityki prorodzinnej. Stanowi rozwiązanie, które z założenia przyczynić ma się do promocji modelu rodziny wielodzietnej. Skoro zatem ustawodawca wprowadził takie rozwiązanie dla modelu rządowej karty dużej rodziny, to w ocenie Organu Nadzoru ma ono zastosowanie również dla samorządowej karty. Zatem skoro rada została uprawniona do określenia zakresu podmiotowego programu, to wypełniając tę kompetencję i przyznając uprawnienia wynikające z karty, powinna brać pod uwagę jedynie kryterium wielodzietności. Inne kryteria nie mogą stanowić podstawy przyznawania uprawnień wynikających z karty dużej rodziny.

W żadnym z tych przepisów nie wskazano prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego oraz zameldowania jako kryterium przyznawania Karty Dużej Rodziny. Jedynym kryterium jest wielodzietność. Zatem takie okoliczności jak miejsce zameldowania, czy wspólne prowadzenie gospodarstwa domowego nie mogą stanowić okoliczności wpływającej na przyznanie lub odmowę przyznania uprawnień wynikających z Karty.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych jest gminnym aktem prawnym skierowanym do mieszkańców gminy, którzy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zatem

również w tym przepisie mowa o mieszkańcach gminy, tworzących wspólnotę samorządową, bez odwołania się do kryterium zameldowania jako wyznacznika kwalifikującego osoby do wspólnoty samorządowej.

Z uwagi na fakt, iż stwierdzono nieważność §2 ust. 1 Programu we fragmencie „i zameldowani” zasadne jest również stwierdzenie nieważności załącznika nr 3 do Programu Oławska Karta Dużej Rodziny we fragmencie „i zameldowanych” oraz „i są zameldowani”.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że przedmiotowa uchwała we wskazanym zakresie narusza art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny oraz art. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

2. Rada Miejska w Oławie w Rozdziale 3 Programu regulującym zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych wskazała, że do Programu z ofertą zniżek lub promocyjnych opłat dla rodzin wielodzietnych mogą przystąpić inni partnerzy np. organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy, prowadzący działalność gospodarczą (§4 ust. 1 Programu). Dalej wskazała, że wzór deklaracji partnerów przystąpienia do Programu określa załącznik nr 1 (§4 ust. 2 Programu), wzór porozumienia w sprawie udziału w Programie określa załącznik nr 2 do Programu (§4 ust. 3 Programu).

W ocenie Organu Nadzoru Rada nie została upoważniona do określenia wzoru deklaracji partnerów przystępujących do Programu oraz wzoru porozumienia w sprawie udziału w Programie. Artykuł 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny upoważnia organ stanowiący gminy do określenia w Programie: 1) zakresu podmiotowego programu; 2) zakresu uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych; 3) zasad realizacji programu. Regulacje przystępowania Partnerów do Programu oraz zawieranie Porozumień określających wzajemną współpracę pomiędzy Partnerem a Gminą nie należą do elementów regulowanych w Programie. Jest to materia związana z wykonywaniem Programu i należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Wskazać należy, że stosownie do treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa oraz określa sposób wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zatem współpraca Gminy z Partnerami deklarującymi chęć uczestnictwa w Programie należy do Burmistrza miasta Oława, który z mocy ustawy kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Jest on zatem jako reprezentant Miasta Oława uprawniony i zobowiązany do określenia sposobu wykonywania uchwały Rady Miasta oraz zawierania porozumień regulujących zasady wzajemnej współpracy pomiędzy Miastem Oława a partnerami Programu. Rada Miasta nie jest uprawniona do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Kwestionowane regulacje wkraczają bowiem w kompetencje Burmistrza.

Należy mieć na uwadze, iż organy administracji publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ponadto podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstępienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że §4 ust. 2 i ust. 3 Programu został podjęty z naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny oraz art. 7 i 94 Konstytucji, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności. Zasadne jest również stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 i nr 2 do Programu bowiem są one konsekwencją zapisów §4 ust. 2 i ust. 3 Programu.

3. Mocą §7 ust. 2 Programu Oławska Karta Dużej Rodziny Rada postanowiła, że rodziny wielodzietne uczestniczące w programie są zobowiązane do zgłoszenia okoliczności mających wpływ na uczestnictwo

w programie, takich jak: rezygnacja z uczestnictwa w programie, rezygnacja z kontynuowania nauki, usamodzielnienie się dziecka, śmierć członka rodziny biorącej udział w programie bądź zmiana miejsca zamieszkania. W takim wypadku na uczestnikach programu ciąży bezwzględny obowiązek niezwłocznego zwrotu Karty danego członka rodziny.

Przechodząc do oceny legalności tego zapisu, podkreślić należy, że ustawodawca w treści art. 4 ust. 1 ustawy wskazał, iż prawo do posiadania Karty przysługuje członkowi rodziny wielodzietnej, przez którą rozumie się rodzinę, w której rodzic (rodzice) lub małżonek rodzica mają na utrzymaniu co najmniej troje dzieci: 1) w wieku do ukończenia 18 roku życia; 2) w wieku do ukończenia 25. roku życia - w przypadku gdy dziecko uczy się w: a) szkole - do dnia 30 września następującego po końcu roku szkolnego, b) szkole wyższej - do końca roku akademickiego - w którym jest planowane ukończenie nauki zgodnie z oświadczeniem, o którym mowa w art. 10 ust. 4 pkt 4; 3) bez ograniczeń wiekowych - w przypadku dzieci legitymujących się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności. Dalej w treści art. 5 ustawy ustawodawca wskazał, że prawo do posiadania Karty przysługuje członkowi rodziny wielodzietnej, który jest: 1) osobą posiadającą obywatelstwo polskie, mającą miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 2) cudzoziemcem mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielony w związku z okolicznością, o której mowa w art. 186 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 oraz z 2014 r. poz. 463 i 1004), lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli zamieszkuje z członkami rodziny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 3) mającym miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom jego rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2014 r. poz. 1525), posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawodawca określił zatem katalog podmiotów, którym przysługują uprawnienia wynikające z Karty Dużej Rodziny. Z treści tej regulacji wynikają również przesłanki ustania prawa do korzystania z uprawnień wynikających z Karty Dużej Rodziny. Chodzi tu o wiek tj. ukończenie 18 lat, a w przypadku gdy dziecko uczy się granica ta przesuwa się do 25 lat. Poza tym w przypadku dzieci legitymujących się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności uprawnienie to przysługuje bez ograniczeń wiekowych.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że Rada bez upoważnienia ustawowego rozszerzyła katalog przesłanek uzasadniających ustanie uprawnień wynikających z Karty. Dokonała również modyfikacji kręgu osób uprawnionych do korzystania z ulg wynikających z Karty.

Należy mieć na uwadze, że stosownie do art. 7 Konstytucji, wyrażającego zasadę legalizmu, organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Skonkretyzowaniem tej zasady jest art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy administracji publicznej podejmując akt prawa miejscowego obowiązane są działać na podstawie udzielonych im w ustawie upoważnień.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że §7 ust. 2 Programu we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” narusza w sposób istotny art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny w zw. z art. 7 i 94 konstytucji.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że sformułowanie „usamodzielnienie się dziecka” jest pojęciem nieostrym, pozwalającym na dużą swobodę interpretacji, a więc posługiwanie się nim w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne.

Stwierdzić należy, że uchwała ta jako akt prawa miejscowego przyznający obywatelom wskazane w nim uprawnienia winna cechować się precyzją zapisów. Skutki braku precyzji należy postrzegać również w kontekście wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa i wywodzonej z niej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przedmiotowa uchwała, jako akt przyznający lokalnej społeczności uprawnienia z niej wynikające, ale również określającą przesłanki

wystąpienie których uzasadnia zwrot karty, a co za tym idzie ustanie tych uprawnień, powinna stanowić o tym w sposób czytelny i w sposób budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Przepisy aktu prawa miejscowego powinny cechować się wysokim stopniem precyzji i kształtować porządek prawny w sposób nie budzący wątpliwości.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż §7 ust. 2 Programu we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” narusza art. 2 Konstytucji, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

Z uwagi na wskazane powyżej okoliczności stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz