



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 sierpnia 2015 r.

Poz. 3368

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.143.5.2015.ASZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 27 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/45/15 Rady Gminy Walim z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia programu „Karta Dużej Rodziny w Gminie Walim”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 163, ze zm.) Rada Gminy w Walimiu podjęła uchwałę Nr VIII/45/15 w sprawie przyjęcia Programu „Karta Dużej Rodziny w Gminie Walim”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 27 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014, poz. 1863, ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. nr 197 poz. 1172, ze zm.)

Rada Gminy Walim mocą przedmiotowej uchwały przyjęła „Kartę Dużej Rodziny w Gminie Walim”. Zgodnie z przepisami art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych gminy należy: „podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych”. Z kolei art. 110 ust. 10 tej ustawy stanowi, że: „Rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.” Przytoczony przepis ustawy o pomocy społecznej stanowi upoważnienie do tworzenia lokalnych programów pomocy społecznej, które swoim zakresem przedmiotowym oraz podmiotowym mogą dotyczyć różnorodnych kwestii związanych z szeroko rozumianą pomocą społeczną. W związku z czym przepis ten należy odczytywać jako przepis o charakterze ramowym o szerokim zakresie normowania.

Z kolei w kontekście powyższego przepisu ustawy o pomocy społecznej oraz przedmiotu regulacji ujętej w uchwale Nr VIII/45/2015, a więc materii dotyczącej rodzin wielodzietnych, zauważyć należy, że z dniem 1 stycznia 2015 roku weszła w życie ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny. Ustawa ta stanowi kompleksowe rozwiązanie prawne dotyczące uprawnień przyznawanych rodzinom wielodzietnym.

Określa zasady przyznawania członkom rodziny wielodzietnej Karty Dużej Rodziny, zwanej dalej „Kartą”, sposób przyznawania im uprawnień oraz sposób realizacji i finansowania zadań wynikających z ustawy (art. 1 ust. 1). Natomiast uprawnienia przysługujące osobom posiadającym ważną Kartę polegają na przyznaniu korzystniejszego od ogólnie obowiązującego dostępu do towarów, usług lub innych form działalności (art. 1 ust. 2). Wprowadzone uregulowania ustawowe stanowią ramy prawne funkcjonowania nie tylko Karty Dużej Rodziny o zasięgu ogólnopolskim, ale również stwarzają podstawy do tworzenia samorządowych programów przyznających uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Stosownie do treści art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny – Rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych (ust. 1). 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 (ust. 2). Treść przytoczonego art. 27 ustawy wskazuje, że uchwalone programy przyznawać mają uprawnienia, określać zasady ich realizacji oraz zakres podmiotowy programu. Z zapisu tego wynika, że utworzony program stanowić będzie w sposób bezpośredni podstawę konkretnych uprawnień dla mieszkańców gminy.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru istotnym zagadnieniem przy rozpatrywaniu legalności uchwały Nr VIII/45/2015 Rady Gminy Walim jest zachodząca relacja pomiędzy przepisami ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o Karcie Dużej Rodziny w zakresie tworzenia lokalnych programów pomocowych dla rodzin wielodzietnych. Zdaniem organu nadzoru pomiędzy art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny zachodzi zbieg norm, których zakresy przedmiotowe i podmiotowe (w tym konkretnym przypadku, a więc w kwestii programów pomocowych dla rodzin wielodzietnych) pozostają w stosunku zawierania się. W takiej sytuacji, przy ustalaniu prawidłowej podstawy prawnej do podjęcia programu, należy posłużyć się jedną z podstawowych reguł kolizyjnych wykładni, a mianowicie *lex specialis derogat legi generali*.

Regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*, należy stosować w ten sposób, że w przypadku zbiegu norm, których zakres zastosowania pozostaje w stosunku zawierania się, norma szczegółowa wyłącza zastosowanie normy ogólnej. Określenie wzajemnej relacji zakresowej dwóch przepisów prawa i ustalenie, że w danym wypadku mamy do czynienia ze zbiegiem norm mającym postać zawierania się, wymaga wzięcia pod uwagę okoliczności faktycznych składających się na hipotezy tychże norm oraz adresatów analizowanych norm. Przy założeniu zatem, że co najmniej dwie normy w swych hipotezach zawierają wszystkie elementy stanu faktycznego, o który chodzi – za przepis szczególnie należytej normie, której hipoteza jest węższa.

Rozpatrując powyższe w kontekście zapisów art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny w sposób wyraźny można zauważyć, że przepis ustawy o Karcie Dużej Rodziny stanowi przepis o charakterze *lex specialis* w stosunku do przepisu *lex generalis* ustawy o pomocy społecznej. Wynika to z faktu zawierania się zakresu podmiotowego i przedmiotowego regulacji art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny w zakresie podmiotowym i przedmiotowym art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Przepis art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, jak wspomniano na wstępie, stanowi ogólną regulację ramową umożliwiającą tworzenie lokalnych programów pomocy społecznej o niesformalizowanym zakresie podmiotowym oraz przedmiotowym. Tymczasem regulacja art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny zawiera wprost uregulowania dotyczące kształtu i treści programu, którym jest samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Warto w tym miejscu również zwrócić uwagę na uzasadnienie do projektu ustawy, w którym wskazano: „Wprowadzenie uregulowań w randze ustawy zagwarantuje stabilność i spójność przewidzianych rozwiązań oraz zwiększy przejrzystość przepisów prawnych. Ponadto proponowane rozwiązania przewidują doprecyzowanie obowiązujących obecnie regulacji prawnych. (...) Jednym z elementów szeroko rozumianej polityki rodzinnej jest inicjatywa wsparcia rodzin wielodzietnych, tak ważnych dla rozwoju demograficznego Polski, i promowania rozwoju takiego modelu rodzicielstwa. Oprócz bezpośredniego wsparcia rodzin istotne jest również kreowanie pozytywnego wizerunku wielodzietności. Podejmowane działania mają na celu umacnianie oraz wspieranie funkcji rodziny wielodzietnej oraz zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży z tych rodzin.” Tak określony cel wprowadzenia ustawy o Karcie Dużej Rodziny, zdaniem organu nadzoru również wskazuje na celowe i racjonalne ukształtowanie przez ustawodawcę kompleksowej regulacji ustawowej stanowiącej *lex specialis* w stosunku do regulacji ustawy o pomocy społecznej.

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru, od dnia 1 stycznia 2015 r. (wejście w życie ustawy o Karcie Dużej Rodziny) powołana przez radę podstawa prawna (art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej) nie stanowi już podstawy do podjęcia uchwały dotyczącej programów dotyczących rodzin wielodzietnych. W obowiązującym stanie prawnym, w dacie podejmowania uchwały Nr VIII/45/2015 taką podstawę stanowił art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Powyższe wskazuje, że aktualnie regulacje dotyczące pomocy rodzinom wielodzietnym w postaci nadania im pewnych uprawnień winny być podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o przepisy art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny z uwzględnieniem wytycznych określonych w ust. 2 tego artykułu. Tym samym podejmowanie uchwał w powyższym zakresie na podstawie art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej należy uznać za niedopuszczalne.

Choć wskazanie błędnej podstawy prawnej w uchwale nie pociąga za sobą automatycznie stwierdzenia jej nieważności – w przypadku przedmiotowej uchwały oparcie jej regulacji na podstawie niewłaściwych przepisów nie pozwala na wypełnienie przez nią przesłanek z art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

Przede wszystkim należy mieć na uwadze odmienny charakter uchwał podejmowanych na podstawie art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Uchwały podejmowane na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej stanowiły akty kierownictwa wewnętrznego o charakterze programowym, zbiór wytycznych skierowanych do organów znajdujących się wewnątrz struktury organizacyjnej gminy. Uchwała stanowiąca program dla rodzin wielodzietnych, podejmowana na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny, mimo nazwania jej przez ustawodawcę „programem”, adresowana jest do podmiotów nieokreślonych i zewnętrznych wobec podejmujących ją organów. Będą to mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego tworzący rodziny wielodzietne w rozumieniu art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy. Uchwała jest także aktem abstrakcyjnym, będzie stosowana wielokrotnie w czasie swego obowiązywania, a więc nie ulegnie skonsumowaniu po jednorazowym skorzystaniu przez jej adresatów z uprawnień w niej zawartych. Uchwała spełnia więc wszystkie cechy aktu prawa miejscowego i jako taka podlega publikacji we właściwym trybie. Równocześnie właściwa promulgacja tego typu aktów jest niezbędna dla zapewnienia obywatelom wiedzy o obowiązującym prawie i możliwości jego egzekwowania w oparciu o domniemanie powszechnej znajomości prawa.

Paragraf 8 uchwały wskazuje, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Z powyższych wywodów wynika natomiast, iż uchwała wprowadzająca gminną Kartę Dużej Rodziny stanowić będzie akt prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała, aby mogła wejść w życie, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wymaga ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto zgodnie z art. 4 powyższej ustawy, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały. Tym samym, wejście w życie przedmiotowej uchwały, powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu *vacatio legis*. Brak reguły, jak i nieprawidłowe określenie reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru kwestionowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej w związku z art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny, art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że przy formułowaniu postanowień uchwały w sprawie Karty Dużej Rodziny gmina obowiązana jest działać na podstawie upoważnienia zawartego w art. 27 ust. 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Zgodnie z zawartym tam katalogiem, rada gminy przyjmując program określa w szczególności jego zakres podmiotowy, zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych oraz zasady realizacji programu. Poprzedzenie wyliczenia elementów programu sformułowaniem „w szczególności” sprawia, że katalog ma charakter otwarty – gmina tworząc własną regulację może wzbogacić ją o inne elementy, jednak obligatoryjnie musi w nim zawrzeć wskazane w art. 27 ust. 2 regulacje. Jednocześnie przy konstruowaniu zapisów uchwały gmina nie może wprowadzać regulacji, która byłaby sprzeczna z przepisami ustawy o Karcie Dużej Rodziny, a także z jej celem.

W § 2 ust. 3 uchwały określono zakres podmiotowy programu. Rada gminy posiada kompetencję do skonstruowania zakresu podmiotowego programu, który będzie najlepiej odpowiadał potrzebom

wielodzietnych rodzin z terenu gminy, nie jest jednak uprawniona do dowolnego kształtowania jego treści. Każde działanie organów władzy publicznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, musi się bowiem mieścić w granicach prawa i być podjęte na jego podstawie. Realizując normę kompetencyjną nie można więc formułować regulacji, których treść stałaby w sprzeczności z innymi przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

Przy ocenie poprawności sformułowanego zakresu podmiotowego programu należy mieć na uwadze definicję rodziny wielodzietnej, która zawarta jest w art. 4 ust. 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny: „1. 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.”

Z powołanego wyżej przepisu wynika, że posiadanie Karty, a więc i korzystanie z uprawnień wynikających z Karty, uzależnione jest od spełnienia kryterium wielodzietności. Uzasadnieniem takiej regulacji jest fakt, że 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. Rada, choć 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.

Rada Gminy Walim w § 2 ust. 3 uchwały zmodyfikowała zakres podmiotowy programu poprzez wykluczenie poszczególnych kategorii osób z możliwości objęcia ich pojęciem rodziny wielodzietnej. Ograniczono przyznanie uprawnień członków rodzin wielodzietnych do tych osób, które zamieszkują razem i prowadzą wspólne gospodarstwo domowe. W definicji ustawowej rodziny wielodzietnej jedynym kryterium dotyczącym stosunków pomiędzy rodzicami, a dziećmi jest wymóg pozostawania dzieci na utrzymaniu rodziców. Wspólne zamieszkiwanie i prowadzenie wspólnego gospodarstwa domowego nie są z tym wymogiem tożsame. Odrębne zamieszkiwanie dzieci nie zawsze będzie bowiem oznaczać ich samodzielne utrzymywanie się.

Jednocześnie uchwała w § 2 ust. 3 pkt 2 wprowadziła dalsze modyfikacje ustawowe. Przy konstruowaniu zakresu podmiotowego programu Rada Gminy wprowadziła definicję dziecka, które może wchodzić w skład rodziny wielodzietnej. W tej definicji postanowiono, iż jako członka rodziny wielodzietnej należy traktować dzieci niepełnosprawne legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności bez względu na wiek. Definicja ustawowa pozwala natomiast na obejmowanie pojęciem rodziny wielodzietnej dziecka, które posiada orzeczenie o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności. Wprowadzona przez radę gminy definicja zawęży więc zakres określony w ustawie poprzez wyłączenie spod pojęcia członka rodziny wielodzietnej dorosłych dzieci o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Takie wykluczenie stanowi modyfikację art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o Karcie Dużej Rodziny, którego nie można usprawiedliwiać jej celem.

Na marginesie należy zauważyć, iż dalsza część przepisu § 2 ust. 3 pkt 2, która stanowi, że do rodziny wielodzietnej nie można zaliczyć osób pozostających w związku małżeńskim nie narusza prawa w sposób istotny. W tym przypadku, choć regulacja ustawowa nie wyklucza z definicji rodziny wielodzietnej dzieci pozostających w związku małżeńskim, przy ocenie poprawności regulacji należy zwrócić uwagę na skutki zawarcia małżeństwa. Zgodnie z art. 23 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 583) „Małżonkowie mają równe prawa i obowiązki w małżeństwie. Są obowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli.” Wejście w związek małżeński oznacza więc założenie nowej rodziny, której potrzeby powinny być oceniane odrębnie. Wprowadzenie ograniczenia przyznawania uprawnień w przypadku pozostawania dziecka w związku małżeńskim nie stanowi więc modyfikacji przepisu ustawowego.

Wątpliwości organu nadzoru budzi jednak regulacja § 2 ust. 3 pkt 1, która wprowadza pojęcie opiekuna – jako członka rodziny wielodzietnej – którym jest rodzic, opiekun prawny lub opiekun faktyczny dziecka, który wystąpił z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka. Należy zauważyć, że Rada Gminy przy konstruowaniu definicji rodziny wielodzietnej posłużyła się pojęciem opiekuna, które nie występuje na gruncie ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Jednocześnie § 2 ust. 3 pkt 1 uchwały pojęciem opiekuna obejmuje rodzica. Należy zauważyć, że w żadnym razie nie są to pojęcia tożsame na gruncie prawnym – instytucja opieki jest uregulowana w Tytule III, Dział I i II ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy i dotyczy zarówno opieki nad osobą małoletnią, jak i opieki nad osobami ubezwłasnowolnionymi całkowicie. Rozciągnięcie w dalszej części przepisu pojęcia rodziny wielodzietnej także na osoby będące opiekunami faktycznymi dziecka, które wystąpiły z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka, także stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu ustawowego. „Karta Dużej Rodziny” jest instrumentem prawnym, który skierowany jest do określonego, konkretnego kręgu osób – rodzin wielodzietnych. Opiekun faktyczny dziecka, nawet jeśli znajduje się na etapie poprzedzającym przysposobienie dziecka, nie może być uznany za mieszczącego się w pojęciu rodzica. Rozszerzanie pojęcia rodziny wielodzietnej na takie osoby stoi więc w sprzeczności z art. 4 ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

Określając zasady realizacji programu Rada Gminy w § 4 uchwały wskazała, że zasady składania wniosków, wydawania Karty, jej wzór oraz katalog usług i towarów oraz wysokość przysługujących Osobom Uprawnionym ulg, zwolnień i rabatów określi Regulamin Programu nadany w drodze zarządzenia przez Wójta Gminy Walim. Mocą tego przepisu przekazano Wójtowi uprawnienie do uregulowania w drodze zarządzenia zasad realizacji programu oraz zakresu uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych. Powyższe w ocenie organu nadzoru stanowi niedopuszczalną, w świetle obowiązujących przepisów, subdelegację kompetencji. W ocenie Organu Nadzoru zasady realizacji Programu oraz zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych stanowią elementy obligatoryjne uchwały, zatem powinny zostać uregulowane w tej uchwale przez uprawniony do tego organ tj. Radę Gminy Walim.

Wskazać należy, że przedmiotowa uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, przyznaje mieszkańcom Gminy Walim określone uprawnienia, zatem ich realizacja, powinna zostać w sposób jasny i precyzyjny określona w tej uchwale. Wymogu tego nie spełnia zapis przekazujący wójtowi kompetencję do określenia zasad składania wniosków o wydanie karty, wydawania Karty oraz jej wzoru w Regulaminie wprowadzonym zarządzeniem Wójta. Jak już wskazano wyżej elementy te zakwalifikować należy do zasad realizacji programu, a zatem zgodnie z art. 27 ust. 2 pkt 3 ustawy o Karcie Dużej Rodziny, powinny stanowić element obligatoryjny przedmiotowej uchwały.

Gdy zaś chodzi o wzór karty, wskazać należy, że stosownie do treści art. 27 ust. 1 ustawy „Rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych”. W takim przypadku według art. 28 ust. 1 ustawy gmina, powiat lub województwo może wykorzystać Kartę jako dokument potwierdzający uprawnienie do korzystania z wprowadzonych odpowiednio w gminie, powiecie lub województwie uprawnień dla członków rodzin wielodzietnych. Z powyższego wynika, że wprowadzając samorządowy program przyznający uprawnienia rodzinom wielodzietnym, gmina może skorzystać ze wzoru Karty Dużej Rodziny oraz wzoru wniosku w sprawie przyznania Karty Dużej Rodziny, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2014 r. w sprawie sposobu unieważnienia Karty Dużej Rodziny, wzorów graficznych oraz wzoru wniosku w sprawie przyznania Karty Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1954), gdzie w załączniku nr 1 ustanowiono wzór Karty Dużej Rodziny, a w załączniku nr 2 wzór wniosku o przyznanie karty.

Zatem gmina może skorzystać ze wskazanych powyżej wzorów, bądź określić własny wzór karty samorządowej. Jeżeli jednak gmina zdecyduje się ustalić własny wzór karty samorządowej, to powinna określić ten wzór w przedmiotowej uchwale ustanawiającej program Karta Dużej Rodziny. Niedopuszczalne jest upoważnienie Wójta do określenia wzoru karty.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru zasady składania wniosków, wydawania karty oraz jej wzór zakwalifikować należy do zasad realizacji programu, które są elementem obligatoryjnym Programu. Upoważnienie Wójta do ich określenia w drodze zarządzenia nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 27 ust. 2 pkt 3 cytowanej ustawy. Rada gminy powinna bowiem określić w programie przyznającym uprawnienia rodzinom wielodzietnym m.in. sposób realizacji uprawnień wynikających dla nich z uchwalonego programu. Jednym z przejawów wskazania sposobu realizacji

przyznanych uprawnień w praktyce jest określenie zasad korzystania z potwierdzającej te uprawnienia Karty Dużej Rodziny. Brak tutaj podstaw prawnych do scedowania tej kompetencji na Wójta. Należy podkreślić, iż scedowanie uprawnień określonych przez ustawodawcę dla rady gminy – w tym przypadku do określenia elementów zasad realizacji omawianego programu – na organ wykonawczy gminy, stanowi istotne naruszenie art. 27 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

Powyższe uwagi odnoszą się również do przekazania Wójtowi w § 4 uchwały uprawnienia do określenia w tworzonym Regulaminie katalogu usług i towarów oraz wysokości przysługujących Osobom Uprawnionym ulg, zwolnień i rabatów. To rada gminy obowiązana jest określić zakres uprawnień, które na jej terenie przysługiwać będą członkom rodzin wielodzietnych. Rola wójta jako organu wykonawczego polega natomiast na wykonywaniu uchwał, co nie może się jednak przejawiać uzupełnianiem ich obligatoryjnej treści poprzez wydawanie zarządzeń. Realizacja programu Karta Dużej Rodziny przez wójta może polegać np. na prowadzeniu rejestru określonych uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych, nie może natomiast prowadzić do ich samodzielnego kreowania.

Podsumowując, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Z kolei zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest organem wykonawczym. Rada nie może, nie mając do tego podstaw prawnych, wkraczać w materię zastrzeżoną dla innego organu, jak i nie może scedować materii zastrzeżonej dla siebie na inny organ bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Ustawa o Karcie Dużej Rodziny w art. 27 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 i 3 określa organy właściwe do regulacji zakresu uprawnień przysługujących rodzinom wielodzietnym oraz zasad realizacji programu. Regulacja ta powinna być zatem określona przez radę gminy jako jeden z obligatoryjnych elementów uchwały kreującej samorządowy program Karta Dużej Rodziny.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz