



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Poz. 3409

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK.N.4131.127.26.2014.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 lipca 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 2 i ust. 3, § 7 ust. 2 we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” Załącznika nr 1 do uchwały Nr **X/134/15** Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 czerwca 2015 roku w sprawie przyjęcia programu „Strzelińska Rodzina Trzy Plus” wspierającego rodziny wielodzietne, zwanego dalej także Programem oraz załącznika nr 1 i nr 2 do Programu „Strzelińska Rodzina Trzy Plus”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Strzelina działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 27 ust.1 i ust. 2 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 30 czerwca 2015 roku uchwałę w sprawie przyjęcia programu „Strzelińska Rodzina Trzy Plus” wspierającego rodziny wielodzietne.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 lipca 2015 roku.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, stwierdzono podjęcie:

- **§ 4 ust. 2 i ust. 3** Programu oraz **załącznika nr 1, nr 2** do 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 ustawy o Karcie Dużej Rodziny i art. 2 Konstytucji.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska uchwaliła, w Załączniku nr 1 do uchwały Nr X/134/15, Program „Strzelińska Rodzina Trzy Plus” wspierający rodziny wielodzietne.

Przechodząc do oceny legalności uchwały stwierdzić należy, że podstawą do podjęcia uchwały jest art. 27 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r., 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.

W trakcie badania legalności przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził, iż **§ 4 ust. 2 i ust. 3** uchwały oraz **załącznik nr 1 i nr 2** do Programu zostały podjęte z istotnym naruszeniem

art. 27 ust. 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny oraz art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rada Miejska Strzelina 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 inne podmioty np. organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą.” (§ 4 ust. 1 Programu). Dalej Rada wskazała, że: „Wzór deklaracji przystąpienia do Programu określa załącznik nr 1 do Programu.” (§ 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 Strzelina, 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 Strzelin, uprawniony i zobowiązany do określenia sposobu wykonywania uchwały Rady Miejskiej Strzelina oraz zawierania porozumień regulujących zasady wzajemnej współpracy pomiędzy Miastem Strzelin a partnerami Programu. Rada Miejska 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. Odstąpienie 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 jakiegokolwiek 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.

Ponadto, w trakcie analizy uchwały Organ Nadzoru stwierdził, iż także § 7 ust. 2 Programu we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” podjęty został z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Paragraf 7 ust. 2 Programu we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” istotnie narusza także art. 2 Konstytucji RP.

Mocą § 7 ust. 2 Programu Rada Miejska 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 wielodzietnej biorącej udział w programie, bądź zmiana miejsca zamieszkania poza terytorium gminy. W takim wypadku na uczestnikach programu ciąży bezwzględny obowiązek niezwłocznego zwrotu Karty danego członka rodziny.”.

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.

Nie ulega wątpliwości, że z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Zasada przyzwoitej legislacji, stanowiąca element zasady demokratycznego państwa prawnego, była już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

W wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie o sygnaturze akt K 50/07 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: *„Zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy ogólne założenia. Po pierwsze – każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis ten powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (por. wyrok TK o sygn. K. 33/00).”* Zdaniem organu nadzoru w niniejszej sprawie sposób sformułowania zakwestionowanego przepisu jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w praktyce może dojść do naruszenia dwóch pierwszych, wspomnianych w przytoczonym wyżej orzeczeniu założeń.

Respektowanie zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związane z pewnością i bezpieczeństwem prawnym oraz z ochroną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tym samym za niedopuszczalne trzeba uznać funkcjonowanie w systemie prawnym przepisu, który daje organom państwa zbyt dużą swobodę, prowadzącą w tym przypadku do zupełnej dowolności rozstrzygnięć (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2006 r., sygn. akt K 33/05).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że § 7 ust. 2 Programu we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny w zw. z art. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz