



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 18 sierpnia 2015 r.

Poz. 3471

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.16.5.2015.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 14 sierpnia 2015 r.

Działając 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

§ 3 ust. 2 we fragmencie "*pod wspólnym adresem*", § 4 ust. 1, § 5 we fragmencie "*zarządzeniami Wójta Gminy Cieszków oraz kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Cieszków*" uchwały Rady Gminy Cieszków Nr **IX/45/2015** z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu "*Cieszkowska Duża Rodzina*".

#### UZASADNIENIE

Rada Gminy Cieszków na sesji w dniu 16 lipca 2015 r. podjęła uchwałę Nr **IX/45/2015** z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu "*Cieszkowska Duża Rodzina*", zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Cieszków z dnia 17 lipca 2015 r. nr urg.0007.11.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 20 lipca 2015 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, stwierdzono podjęcie:

- § 3 ust. 2 we fragmencie "*pod wspólnym adresem*" uchwały z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r. poz. 1863);
- § 4 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 6k ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- § 5 we fragmencie "*zarządzeniami Wójta Gminy Cieszków oraz kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Cieszków*" uchwały z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 pkt 3 ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

Przechodząc do oceny legalności stwierdzić należy, że podstawą do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny. 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 Gminy Cieszków, regulując zakres podmiotowy uchwały, określiła w § 3 ust. 2 pojęcie "dużej rodziny", postanawiając, że należy przez to rozumieć: "*rodzinę zamieszkującą pod wspólnym adresem na*

*terenie Gminy Cieszków spełniającą kryteria rodziny wielodzietnej określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r. poz. 1863); dużą rodziną w rozumieniu ustawy są także rodziny zastępcze oraz rodzinne domy dziecka, jako formy rodzinnej pieczy zastępczej określone w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie rodzinnej pieczy zastępczej (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 332);"*

Stosownie do treści art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny 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, pobytku 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 "zamieszkiwania pod wspólnym adresem" jako kryterium przyznawania Karty Dużej Rodziny. Jedynym kryterium jest wielodzietność. Zatem taka okoliczność jak zamieszkiwanie pod wspólnym adresem przez rodzinę wielodzietną nie może stanowić okoliczności wpływającej na przyznanie lub odmowę przyznania uprawnień wynikających z Karty.

Następnie Rada Gminy Cieszków przyjęła w § 4 ust. 1 uchwały: "*Instrumentami służącymi realizacji celu Programu są: 1. wprowadzenie dopłat w zakresie opłat za odbiór odpadów.*"

Zgodnie z art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.).

W ocenie Organu Nadzoru postanowienia zawarte we wskazanym fragmencie uchwały naruszają w sposób istotny powołany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem

wykraczają poza zakres upoważnienia wynikający z cytowanego wyżej przepisu. Artykuł 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi o kompetencjach Rady w zakresie ustanawiania zwolnień w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, spełniających kryterium dochodowe ustalone w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Z treści przywołanego przepisu nie wynikają uprawnienia dla organów stanowiących gmin do ustanawiania zwolnień podmiotowych, dotyczących w tym przypadku rodzin wielodzietnych, bez odniesienia do osiąganego przez te rodziny dochodu.

Rada, decydując się na wprowadzenie obszaru, w którym preferować będzie rodziny wielodzietne i ustalając związane z tym ich uprawnienia, powinna zawsze rozważyć legalność danego uregulowania w kontekście innych przepisów ustawowych regulujących daną dziedzinę, w tym przypadku przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. O zakazie wprowadzania zwolnień podmiotowych z obowiązku ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wypowiedziały się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 października 2013 r. (sygn. akt I SA/Gl 983/13) i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 października 2013 r. (sygn. akt II SA/Po 668/13).

Dodatkowo Organ Nadzoru wskazuje na pierwotne brzmienie art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten został dodany przez art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 228). Zgodnie z pierwotnym brzmieniem tego przepisu, rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat. Należy mieć jednak na uwadze, że art. 6k ust. 4 ustawy został zmieniony przez art. 1 pkt 14 lit. c) ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87). Zgodnie z obecnym brzmieniem tego przepisu rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.).

Powyższe oznacza, że Rada Gminy nie jest władna do regulowania kwestii zwolnień z opłat związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi poza wskazanym wyżej przepisem art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Należy zatem stwierdzić, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do ustanowienia dopłat do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w oparciu o obowiązujące przepisy ustaw.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wyraża zasadę legalizmu wyrażającą zakaz domniemania kompetencji organów władzy publicznej w ich działalności prawodawczej. Zatem wszelkie działania organów władzy publicznej powinny być oparte na wyraźnej normie kompetencyjnej. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, normy prawne muszą określać kompetencje, zadania i tryb postępowania organów administracji publicznej, wyznaczając tym samym granice ich aktywności (komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Wiesław Skrzydło, Zakamycze 2002 r., Lex nr 68276).

Zatem realizując kompetencję 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 naruszenia 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 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 (...).”

Z kolei w § 5 uchwały Rada Gminy Cieszków przyjęła: "Preferencyjne warunki, o których mowa w § 4 zostaną określone zależnie od uwarunkowań prawnych związanych z danym rodzajem działalności odrębnymi uchwałami Rady Gminy Cieszków, zarządzeniami Wójta Gminy Cieszków oraz kierowników jednostek organizacyjnych Gminy Cieszków."

Mocą powyższego przepisu przekazano Wójtowi oraz kierownikom jednostek organizacyjnych Gminy Cieszków uprawnienie do uregulowania w drodze zarządzenia preferencyjnych warunków służących realizacji uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych. Powyższe w ocenie Organu Nadzoru stanowi niedopuszczalną, w świetle obowiązujących przepisów, subdelegację kompetencji. Organ Nadzoru zauważa, że subdelegacja kompetencji Rady Gminy jest tym bardziej niedopuszczalna na rzecz podmiotu niebędącego organem gminy - kierownika jednostki organizacyjnej gminy. 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 Cieszków.

Wskazać należy, że przedmiotowa uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, przyznaje mieszkańcom Gminy Cieszków określone uprawnienia, zatem ich realizacja, powinna zostać w sposób jasny i precyzyjny określona w tej uchwale. Wymogu tego nie spełnia postanowienie przekazujące Wójtowi oraz kierownikom jednostek organizacyjnych w Gminie kompetencję do określenia preferencyjnych warunków służących realizacji Programu. 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.

Organ Nadzoru dodatkowo wskazuje, że to rada gminy obowiązana jest określić w sposób pełny zakres uprawnień przyznanych przez gminę, które na terenie gminy 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 ewentualnie np. na prowadzeniu rejestru określonych uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych, nie może natomiast prowadzić do ich samodzielnego kreowania.

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. Tym bardziej Rada nie może scedować swoich kompetencji w tym zakresie na kierownika jednostki organizacyjnej gminy - inny podmiot niebędący organem gminy. 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.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
T. Smolarz