



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 9 czerwca 2016 r.

Poz. 2810

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.109.7.2016.MS1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 maja 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446) Wojewoda Dolnośląski:

#### stwierdza nieważność

uchwały nr XI/189/16 Rady Miejskiej w Polkowicach z 14 kwietnia 2016 r. w sprawie Programu „Polkowicka Karta Dużej Rodziny” w części tj.:

- § 2 uchwały nr XI/189/16 Rady Miejskiej w Polkowicach z 14 kwietnia 2016 r. w sprawie Programu „Polkowicka Karta Dużej Rodziny” oraz

- § 1 pkt 3, § 7 ust. 1 zdanie 2, § 7 ust. 3 we fragmencie: „(...) , którego wzór określi koordynator Programu(...)” oraz § 7 ust. 4 Załącznika do Uchwały nr XI/189/16 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 14 kwietnia 2016 r.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach powołując się m.in. na art. 27 i 28 ustawy z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014, poz. 1863, ze zm., dalej: **Ustawa**) podjęła uchwałę nr XI/189/16 w sprawie Programu „Polkowicka Karta Dużej Rodziny” (dalej powoływana jako: **Uchwała**). Postanowienia merytoryczne ujęte w Załączniku do Uchwały nr XI/189/16 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 14 kwietnia 2016 r. (dalej: **Załącznik**).

Uchwałę stosownie do art. 90 ust. 1 ustawy samorządowej przedłożono Wojewodzie Dolnośląskiemu 25 kwietnia 2016 r., pismo RM.0711.2.2016.

W toku weryfikacji legalności Uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził podjęcie regulacji:

- § 2 Uchwały oraz § 1 pkt 3 Załącznika z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym,

- § 7 ust. 1 zdanie 2, § 7 ust. 3 we fragmencie: „(...) , którego wzór określi koordynator Programu(...)” z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 1 i art. 27 ust. 2 pkt 3 Ustawy oraz

- § 7 ust. 4 Załącznika z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 1 i art. 27 ust. 2 pkt 3 Ustawy oraz art. 31 ustawy o samorządzie gminnym.

Analizowana Uchwała jest efektem wykorzystania umocowania przyznanego Radzie Miejskiej na mocy art. 27 ust. 1 i 2 Ustawy. W świetle tych regulacji Rada jest władna do uchwalenia **samorządowego programu przyznającego uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych** (art. 27 ust. 1), który w szczególności powinien określać: 1) zakres podmiotowy programu; 2) zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin

wielodzielnych; 3) zasady realizacji programu (art. 27 ust. 2). Podane zagadnienia stanowią niezbędne minimum, jakie w ocenie Ustawodawcy powinno zostać ujęte we wskazanym programie.

W regulacji § 2 Uchwały Rada Miejska przyjęła, że: „*Koordinację Programu powierza się dyrektorowi Ośrodka Pomocy Społecznej w Polkowicach.*” Postanowienie to stanowi istotne naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. W świetle tego unormowania ustawowego jednym z zadań Burmistrza jest określanie sposobu wykonywania uchwał Rady Miejskiej. Wskazując w § 2 Uchwały, że koordynatorem Programu jest dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej Rada Miejska naruszyła tę zasadę. W tym bowiem zakresie Rada wypowiedziała się w odniesieniu do wykonywania Uchwały. Materia ta zgodnie z powyższą normą ustawy samorządowej jest zarezerwowana dla Burmistrza. Sięgając do unormowania art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.) należy wskazać, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania **za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych**. Z uwagi na ten podział wywodzi się, że przyznane każdemu z organów kompetencje **nie mogą być realizowane przez inny. W przeciwnym przypadku prowadziłoby to do chaosu organizacyjnego i braku klarownego podziału kompetencji** (myśl zaczerpnięta z: Leoński Z., *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1991, s. 31).

Z przedstawionych względów należało orzec o nieważności postanowienia § 2 Uchwały.

W § 1 pkt 3 Załącznika wskazano, że *koordynatorem Programu* jest dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Polkowicach. Unormowanie to wymaga stwierdzenia nieważności, gdyż w świetle powyższych uwag dalszy byt tego postanowienia jest bezprzedmiotowy.

Analiza Uchwały, łącznie z postanowieniami Załącznika, pozwala przyjąć, że Rada Miejska nie ograniczyła się tylko do wskazania kto będzie koordynatorem – wykonawcą Uchwały. Równoległe wyposażyła dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w konkretne instrumenty umożliwiające mu wykonywanie Programu. Zostały one ujęte wśród zasad realizacji przyjętego Programu (nawiązując do art. 27 ust. 2 pkt 3 Ustawy). Mianowicie Rada Miejska wskazała, że **Partnerzy** mogą włączyć się w realizację Programu wypełniając **deklarację**, określającą zakres i wysokość stosowanych zniżek, a następnie zawierając z gminą Polkowice **porozumienie. Wzór przedmiotowej deklaracji i porozumienia określi koordynator Programu** (§ 7 ust. 1 zdanie 2 Załącznika). Partnerami w rozumieniu analizowanego aktu są przedsiębiorcy, organizacje i instytucje niebędące jednostkami organizacyjnymi gminy Polkowice działającymi na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego (§ 1 pkt 7 Załącznika). W § 7 ust. 3 Załącznika Rada Miejska wskazała, że Partnerzy informują o realizacji Programu w punkcie realizacji uprawnień, umieszczając w widocznym miejscu dostępnym dla ogółu mieszkańców znak graficzny Programu, którego wzór określi koordynator Programu. Wreszcie w § 7 ust. 4 Rada Miejska przyjęła, że koordynator Programu może odmówić partnerowi przystąpienia do Programu albo usunąć tego partnera z Programu **w szczególności** ze względu na sprzeczność oferowanych dóbr lub usług z celem Programu.

Cechą wspólną powyższych unormowań wpisujących się w **zasady realizacji przyjętego Programu** jest udzielenie upoważnienia koordynatorowi Programu do określonych działań - do przyjęcia wzoru deklaracji i porozumienia (§ 7 ust. 1 zdanie 2 Załącznika), określenia znaku graficznego Programu (§ 7 ust. 3 *in fine* Załącznika) oraz określenia innych przypadków, w których może odmówić partnerowi przystąpienia do Programu albo z niego usunięcie (§ 7 ust. 4 Załącznika – poprzez użycie sformułowania „*w szczególności*”). Wolą Ustawodawcy kwestie te powinny zostać określone przez organ stanowiący gminy (art. 27 ust. 2 pkt 3 Ustawy). Skoro Rada Miejska została wyposażona w umocowanie do uregulowania tych kwestii nie była równoległe władna do przekazania ich na rzecz innych podmiotów (w realiach omawianej sprawy - koordynatora Programu).

Z uwagi na to unormowanie § 7 ust. 1 zdanie 2, § 7 ust. 3 we fragmencie „*(...), którego wzór określi koordynator Programu(...)*” oraz § 7 ust. 4 Załącznika wymagają orzeczenia o nieważności jako istotnie naruszające art. 27 ust 1 i art. 27 ust. 2 pkt 3 Ustawy.

Dodatkowego komentarza wymaga ostatnia z zakwestionowanych norm. Rada Miejska co prawda określiła przypadek odmowy partnerowi przystąpienia do Programu albo usunięcia go z niego – ze względu na sprzeczność oferowanych dóbr lub usług z celem Programu – jednak zrobiła to na zasadzie katalogu otwartego. Wynika to z użycia sformułowania „*(...)w szczególności(...)*”. To ostatecznie koordynator Programu miałby rozstrzygać o innych jeszcze przypadkach dyskwalifikujących danego partnera z Programu. Jak wskazywano powyżej tego typu zabieg jest niedopuszczalny. Rada Miejska jest zobowiązana to zagadnienie rozstrzygnąć jednoznacznie w Uchwale, bez pozostawienia możliwości uzupełniania przez

wykonawcę przyjętego aktu. Ponadto dokonała subdelegacji na dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej, co w świetle powyższego było niedopuszczalne. Kwestią wymagającą zaznaczenia jest to, że przypisane koordynatorowi Programu możliwości w zakresie odmowy partnerowi przystąpienia do Programu lub z niego usunięcie wpisują się w realizację porozumienia zawartego przez Gminę Polkowice. Przedmiotowe porozumienie jest formą współpracy pomiędzy Gminą a partnerem w ramach realizacji postanowień Programu na gruncie usług oferowanych członkom rodzin wielodzietnych (§ 4 pkt 2 i § 7 ust. 1 Załącznika). Należy mieć tu na uwadze przepis art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym Burmistrz kieruje bieżącymi sprawami Gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. W tym ostatnim aspekcie zawiera się upoważnienie do zawierania porozumień z partnerami Programu, jak również rozstrzygnięcie o udziale partnera w tym przedsięwzięciu. W związku z tym, jedynie Burmistrz może rozstrzygać o udziale danego partnera w Programie w ramach określonych przez Radę Miejską.

Reasumując, Rada Miejska winna jednoznacznie rozstrzygnąć o okolicznościach, które dyskwalifikują dany podmiot w udziale w Programie a realizatorem tej kwestii jako reprezentant Gminy jest Burmistrz, a nie koordynator w rozumieniu nadanym § 1 pkt 3 Załącznika. W związku z tym należało orzec o nieważności w całości regulacji § 7 ust. 4 Załącznika. Nie jest bowiem możliwe częściowe zaingerowanie w ten przepis, aby zachować postanowienie będące logiczną i redakcyjną całością.

W ramach podsumowania należy przywołać poglądy judykatury, uzasadniające stanowisko niniejszego aktu nadzoru. W uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 17 listopada 2015 r., IV SA/Wr 639/15, niepublikowane, wskazano iż prawidłowe jest określenie w uchwale rady gminy **wzoru deklaracji i porozumienia** w sprawie udziału w programie innych podmiotów, m.in. organizacji pozarządowych i przedsiębiorców oferujących zniżki dla mieszkańców gminy w ramach programu przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Kwestie te w ocenie sądu są jednym z elementów owego programu, którego uchwalenie leży w gestii organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Ma to bezpośredni wpływ na rodzaj i zakres proponowanych w ramach takiego programu ofert i gwarantuje precyzyjne oraz jednolite zasady partnerstwa w programie przyznającym uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych.

Interesującą uwagę na gruncie art. 27 ust. 2 pkt 3 Ustawy przedstawił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w uzasadnieniu orzeczenia z 8 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wr 669/15, niepublikowane. W ocenie składu orzekającego wśród zasad realizacji programu znajduje się **sposób oznaczenia podmiotów uczestniczących w tym przedsięwzięciu** (m.in. w postaci konkretnego logo programu). Umocowanie w tym zakresie jest zarezerwowane wyłącznie dla organu stanowiącego gminy.

Warto też przywołać ogólny wniosek sformułowany w uzasadnieniu do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 25 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 723/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, zgodnie z którym należy przyjąć „(...)za niedopuszczalną, w świetle obowiązujących przepisów, subdelegację kompetencji i przekazanie (...) uprawnienia do uregulowania (...) zasad realizacji programu. (...)To Program przyznając uprawnienia rodzinom wielodzietnym winien w sposób klarowny określić realizację uprawnień wynikających z niego(...). Rada gminy nie może, **nie mając do tego podstaw prawnych, scedować materii zastrzeżonej dla niej na inny organ.**”

Przedstawione względy przesądziły o konieczności i zasadności niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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:  
P. Hreniak