



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2023 r.

Poz. 4870

**Rozstrzygnięcie nadzorcze** Nr WNP-I.4131.96.2023.KS

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 17 kwietnia 2023 r.

dotyczy uchwały Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim Nr LXV/604/23 z dnia 16 marca 2023 r.  
w sprawie przyjęcia *Programu Ożarowska Karta Mieszkańca* .



Warszawa, 17 kwietnia 2023 r.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.96.2023.KS

**Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim**  
ul. Kolejowa 2  
05-850 Ożarów Mazowiecki

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

Załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim Nr LXV/604/23 z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Ożarowska Karta Mieszkańca w zakresie § 2 ust. 2, § 3 pkt 2 oraz § 8 w zakresie sformułowania: „przynawania i”.

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 16 marca 2023 r. Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim podjęła uchwałę Nr LXV/604/23 w sprawie przyjęcia Programu Ożarowska Karta Mieszkańca.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 22 marca 2023 r.

W podstawie prawnej Rada Miejska wskazała art. 7 ust. 1 pkt 9, 10 i 18, art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „u.s.g.” oraz art. 4 ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy, w tym: „(...) 9) kultury,

w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; (...) 18) promocji gminy”.

Rada Miejska w kwestionowanej uchwale przyjęła - „w celu poprawy jakości życia mieszkańców Gminy Ożarów Mazowiecki poprzez zniżki, ulgi, preferencje oraz uprawnienia oferowane przez Gminę Ożarów Mazowiecki i Partnerów Programu” - Program Ożarowska Karta Mieszkańca, określając, w jakich obszarach ma być realizowana i kto będzie uprawniony do korzystania z niej.

W § 2 Załącznika do kwestionowanej uchwały Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim postanowiła, że:

„1. Program kierowany jest do osób fizycznych, których miejscem zamieszkania jest Gmina zwanych dalej Mieszkańcami.

2. Do korzystania z Programu uprawnieni są Mieszkańcy, którzy spełniają przynajmniej jeden poniższych z warunków:

1) są zameldowani w Gminie na pobyt stały lub deklarują w zeznaniu podatkowym podatku dochodowego PIT, że ich miejscem zamieszkania jest Gmina, bez względu na to, czy osiągają dochód, a także członkowie ich rodzin w rozumieniu art. 6 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej ( Dz. U. z 20021 r. poz. 2268, z poz. zm.);

2) rozliczają w gminie podatek rolny.”.

Jak wynika z powyższej regulacji, Rada Miejska, obok konieczności zamieszkiwania na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki, wprowadziła obowiązek zameldowania na terenie Gminy. Wprowadzając ten zapis Rada ograniczyła krąg osób, które mogą uczestniczyć w Programie do osób zameldowanych w Gminie Ożarów Mazowiecki.

Organ nadzoru wskazuje, że obowiązek meldunkowy wynika wprost z art. 27 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2021 r. poz. 510, z późn. zm.). Zatem brak podstaw do wprowadzania takiego wymogu w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego

Wprowadzenie zameldowania, jako warunku posługiwania się Kartą Mieszkańca i korzystania z ulg, zniżek, czy preferencji z niej wynikających istotnie narusza przepisy art. 1 ust. 1 u.s.g, zgodnie z którym wspólnotę samorządową, tworzą mieszkańcy gminy. „Zameldowanie” nie jest bowiem kryterium, które determinuje przynależność do wspólnoty samorządowej. W tym miejscu wskazać należy na art. 5 pkt 9 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r.

Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2022 r. Nr 21 poz. 1277, z późn. zm.), który wprost stanowi, że przez stałe zamieszkanie należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Zatem dla przyjęcia „zamieszkiwania”, na gruncie wskazanej wyżej ustawy, konieczne jest wystąpienie dwóch przesłanek: przebywania (zamieszkiwania) i zamiaru stałego pobytu. Pojęcie „zamieszkiwania” uregulowane zostało również w przepis art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2012 r., poz. 1360, z późn. zm.), który stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W orzecznictwie i w doktrynie przyjęto, że: *„ocena, kto jest mieszkańcem gminy następuje przez pryzmat art. 25 KC, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu”* [zob. Z. Niewiadomski, (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 4, a także wyr. NSA z 2.7.2014 r., I OSK 1054/14, Legalis].

Zameldowanie z kolei jest wyłącznie urzędowym, administracyjnym potwierdzeniem zamieszkiwania. Zatem kryterium „zameldowania”, którym posłużyła się Rada Miejska dla określenia kręgu osób uprawnionych do posługiwania się Ożarowską Kartą Mieszkańca, nie jest kryterium właściwym, gdyż jego zastosowanie prowadzi do pozbawienia uprawnień osób, stale w gminie zamieszkujących i posiadających status członka wspólnoty gminnej. Przy ustalaniu bowiem prawa do ulg, zniżek, czy preferencji wynikających z Programu dla mieszkańców Gminy rozstrzygające znaczenie będzie miało faktyczne zamieszkiwanie, a nie formalne zameldowanie. Zdaniem organu nadzoru nieuprawnionym jest pozbawianie części mieszkańców gminy, członków wspólnoty samorządowej, uprawnienia do korzystania ze zniżek czy ulg wynikających z posiadania Karty.

Poza tym organ nadzoru wskazuje, że kryterium takiego zróżnicowania należy ocenić jako niezgodne z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą sprawiedliwości społecznej nakazującą, by zróżnicowanie poszczególnych osób pozostawało w odpowiedniej relacji do dzielących je różnic (wyrok NSA z dnia 19 listopada 2014 r. sygn. akt I OSK 2257/14; wyrok NSA z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1418/13). Wprowadzanie zróżnicowania jest dopuszczalne tylko gdy jest uzasadnione, to znaczy gdy pozostaje w związku bezpośrednim z celem przepisów, wagą interesu, dla którego zróżnicowanie jest wprowadzone, pozostaje w proporcji do interesów naruszanych oraz nie

uwłącza w sposób zasadniczy innym wartościom (por. zwłaszcza wyrok TK z dnia 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94; wyrok TK z dnia 6 grudnia 1997 r. sygn. akt K 8/97; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99 – tak w wyroku NSA z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt I OSK 1418/13). Taki przypadek nie zachodzi jednak w przedmiotowej sprawie, bowiem nie ma obiektywnego kryterium prawnie uzasadniającego odmienne traktowanie osób zamieszkałych na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki od osób zameldowanych na jej terenie.

Skoro przepisy prawa lokalnego mają dotyczyć wspólnoty samorządowej w powyższym rozumieniu, brak podstaw do różnicowania adresatów Programu na osoby zameldowane i zamieszkałe na terenie Gminy.

Z kolei zagadnienie właściwości miejscowej urzędów skarbowych w przedmiocie płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych normowane jest w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych (Dz. U. z 2005 r. Nr 165, poz. 1371), zgodnie z którym właściwość miejscową urzędu skarbowego w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych ustala się według miejsca zamieszkania osoby fizycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskie, a jeżeli nie ma ona miejsca zamieszkania – według miejsca pobytu. Natomiast na mocy art. 6a ust. 4a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333) organem podatkowym właściwym w sprawach podatku rolnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia gruntów. W przypadku, gdy grunty położone są na terenie dwóch lub większej liczby gmin, podatek rolny powinien być uiszczany na rzecz każdej z gmin. Opłacanie podatku rolnego w dennej gminie nie świadczy zatem o zamieszkiwaniu w tej gminie.

Opisany stan prawny prowadzi zatem do konkluzji, że adresatami Programu powinny być osoby fizyczne, których miejscem zamieszkania jest Gmina Ożarów Mazowiecki.

Konsekwencją zaś stwierdzenia nieważności § 2 ust. 2 Załącznika do kwestionowanej uchwały, jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego regulacji zawartej w § 3 pkt 2 Załącznika do ww. uchwały, w którym Rada Miejska postanowiła, że: *„Program ma na celu: (...) 2) promocję rozliczania podatku dochodowego PIT w Gminie.”*

Ponadto w § 8 Załącznika do kwestionowanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *„§ 8. Regulamin przyznawania i korzystania z Ożarowskiej Karty Mieszkańca oraz wzór wniosku i karty zostaną określone zarządzeniem Burmistrza Ożarowa Mazowieckiego.”*

Organu nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, zaś zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Z kolei z treści art. 18 ust. 1 u.s.g. wynika, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Zatem zasady przyznawania Karty Mieszkańca powinny zostać określone przez organ stanowiący, a nie przez organ wykonawczy gminy. Subdelegacja w zakresie w jakim Rada scedowała uregulowanie zasad przyznawania Karty Mieszkańca na Burmistrza w drodze zarządzenia, stanowi istotne naruszenie prawa i w istocie uniemożliwia realizację Programu. Konsekwencją nałożenia na Burmistrza, jako podmiotu wykonującego uchwałę, obowiązku dookreślenia zakresu przyznanych mieszkańcom ulg, zniżek, czy preferencji i uprawnień, będzie bowiem ustanowienie przez Burmistrza aktu zawierającego również normy o charakterze powszechnym. Tymczasem kompetencja taka mogłaby wynikać jedynie z przepisu ustawowego (tj. z art. 4 ust. 2 pkt 4 ustawy o gospodarce komunalnej), a nie z uchwały, jako aktu podustawowego. Dominujący w doktrynie pogląd wskazuje, że zarządzenie mimo charakteru wewnętrznie obowiązującego musi być wydane na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w ustawie (B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, Rola organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym [w:] Legislacja administracyjna: teoria, orzecznictwo, praktyka, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 389).

Unormowanie regulaminu przyznawania Karty Mieszkańca w drodze zarządzenia byłoby z kolei dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim normy regulaminu adresowane by były jedynie do jednostek podległych wójtowi. Zagadnienie dopuszczalności nakładania na obywatela obowiązków (a zatem też przyznawania mu uprawnień polegających, jak w niniejszej sprawie, na dostępie do określonych usług po preferencyjnych cenach) w drodze zarządzenia było przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych, które wyklucza taką możliwość (np. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r. sygn. akt I OSK 811/14).

Okoliczność, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy, oznacza że Rada Miejska uchwalając

przedmiotową uchwałą i określając szczegółowe jej regulacje nie może wykraczać poza granice upoważnienia określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i jest obowiązana do kompleksowego wypełniania delegacji. „*Akty prawa miejscowego to zawsze akty podstawowe, o charakterze wykonawczym do ustawy, o czym stanowi art. 94 Konstytucji RP. Z powyższego wynikają dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o zależności w stosunku do ustaw pozycji tych aktów w hierarchii źródeł prawa. Po drugie, akty prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o tę delegację normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Niedopuszczalne jest redagowanie aktów prawa miejscowego w taki sposób, by regulację w nich zawarte stanowiły powtórzenie, czy modyfikację obowiązujących już norm rangi ustawowej. Pogląd ten, znajdujący powszechną akceptację w orzecznictwie sądowym.*” (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Wa 973/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 1212/20).

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że uchwała Nr LXV/604/23 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu Ożarowska Karta Mieszkańca, została wydana z istotnym naruszeniem prawa, w części wskazanej w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem, z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

*Sylwester Dąbrowski*

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/