



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 czerwca 2015 r.

Poz. 2722

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.62.4.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 czerwca 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)

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 5 uchwały nr VII/63/15 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Legnica programu wsparcia rodzin wielodzietnych pod nazwą "Legnica przyjazna rodzinie" oraz zmianie niektórych uchwał.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2015 r. Rada Miejska Legnicy podjęła m.in. uchwałę nr VII/63/15 w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Legnica programu wsparcia rodzin wielodzietnych pod nazwą "Legnica przyjazna rodzinie" oraz zmianie niektórych uchwał.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 4 maja 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr VII/63/15 Organ Nadzoru stwierdził, że § 6 ust. 5 pkt 2 i 3 uchwały narusza w sposób istotny art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, natomiast § 6 ust. 5 pkt 1 uchwały narusza istotnie art. 27 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1863).

Mocą uchwały nr VII/63/15 wprowadzono Program pn. "Legnica przyjazna rodzinie", określając m.in. jego zakres podmiotowy, zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych i sposób realizacji tego programu.

W podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 7 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 27 ust. 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny, art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163), art. 8 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 2, art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dzieckiem w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1457), art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., nr 45, poz. 236) oraz art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. "a" i pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572).

Materię objętą niniejszą uchwałą reguluje art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny: "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."

W § 6 ust. 5 pkt 2 i 3 uchwały nr VII/63/15 postanowiono: "Prezydent Miasta Legnicy w drodze zarządzenia określi następujące wzory dokumentów: 2) wniosku o przystąpienie partnera do programu; 3) porozumienia określającego zasady współpracy Gminy Legnica z partnerem programu."

W przekonaniu Organu Nadzoru kwestie związane z szeroko rozumianym wykonaniem uchwały, jak podjęcie działań zmierzających do nawiązania współpracy z zainteresowanymi uczestnictwem w programie podmiotami, należą do kompetencji organu wykonawczego gminy, tu: Prezydenta Miasta. Według przepisów ustawy o samorządzie gminnym to wójt (burmistrz, prezydent miasta) określa sposób wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Wyłącznie organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do określenia form, w jakich możliwe będzie nawiązanie z zainteresowanymi podmiotami współpracy przy realizacji programu przyznającego uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy o samorządzie gminnym determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji i kierunków oraz prawnych form działania tychże organów. Itak, 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 (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym. Do zadań organu wykonawczego gminy należy m. in. wykonywanie uchwał organu stanowiącego – rady oraz innych zadań gminy określonych w przepisach szczególnych, a także określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Rada nie może, nie mając do tego podstaw prawnych, wkraczać w materię zastrzeżoną dla innego organu. W omawianym przypadku nie może ingerować w sposób wykonania uchwały przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nakładając na niego w tej kwestii określone obowiązki co do sposobu podjęcia działań wykonawczych.

Według art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności.”. Określanie kierunków działania niewątpliwie obejmuje wskazywanie hierarchii priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań wójta, może też wskazywać konieczność zajęcia się przez wójta pewnymi sprawami, które mieszczą się w zadaniach gminy, ale nie zostały bezpośrednio wymienione w zakresie działania poszczególnych organów gminy. Nie wydaje się natomiast, aby określanie kierunków działania wójta obejmowało możliwość nakazania stosowania konkretnych prawnych form działania w celu załatwienia przez wójta określonych spraw. Ustawodawca bowiem postanowił o kierunkach działania a nie o formach działania (K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, i in., Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004). Mając na uwadze konstytucyjną zasadę działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) Organ Nadzoru uważa, że gdyby wolą ustawodawcy było upoważnienie rady gminy do nałożenia na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określonych praw i obowiązków, takie upoważnienie zostałoby zawarte wprost w regulacjach ustawowych. Racjonalność działania ustawodawcy upoważniającego organy stanowiące do podejmowania określonych uchwał pozwala stwierdzić, że w przypadku, gdy wolą ustawodawcy jest, aby rada ustanowiła określone prawa i obowiązki, wprost wskazuje na taką właśnie kompetencję rady. Tak właśnie ustawodawca postanowił w niektórych punktach art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc wprost, że rada określa m.in. zasady wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (pkt 9 lit. "g"), zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości (pkt 9 lit. "a") czy zasady przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki (pkt 7). Powyższe, w przekonaniu Organu Nadzoru, potwierdza brak kompetencji Rady Miejskiej Legnicy do podjęcia kwestionowanego przepisu uchwały nakładającego na Prezydenta wskazane wyżej obowiązki.

Z kolei zawarte w § 6 ust. 5 pkt 1 uchwały nr VII/63/15 sformułowanie nakazujące Prezydentowi określenie logo uchwalonego programu nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 27 ust. 2 pkt 3 ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Rada Miejska powinna określić w omawianym programie m.in. sposób realizacji uprawnień członków rodzin wielodzietnych wynikających dla nich z tego programu. Z powołanego wcześniej pisma Zastępcy Prezydenta Legnicy wynika, że logo programu ma być wykorzystane do oznaczenia ulotek informujących o zakresie ulg i zwolnień dla rodzin wielodzietnych oraz

oznaczenia uczestniczących w programie podmiotów oferujących członkom tych rodzin usługi na preferencyjnych warunkach. Jedną z zasad realizacji przyznanych uprawnień w praktyce jest, zdaniem Organu Nadzoru, określenie sposobu oznaczenia podmiotów uczestniczących w programie (m.in. w postaci konkretnego logo programu), co dla adresata omawianej uchwały będzie pełniło funkcję informacyjną w zakresie możliwości preferencyjnego skorzystania z usług biorącego udział w programie podmiotu. Brak zatem tutaj podstaw prawnych do scedowania takiej kompetencji na organ wykonawczy gminy. Należy podkreślić, iż przekazanie uprawnień określonych przez ustawodawcę dla rady gminy, w tym przypadku do określenia elementów zasad realizacji omawianego programu, na jej organ wykonawczy, stanowi istotne naruszenie art. 27 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Opracowanie logo programu, którym gmina będzie posługiwać się w działaniach informacyjnych i zachęcających beneficjentów programu do skorzystania z przewidzianych w nim uprawnień nosi, zdaniem Organu Nadzoru, znamiona zasad jego praktycznej realizacji i nie może być pozostawione do uregulowania poza uchwałą rady gminy, o której mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

Należy przypomnieć, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia, przy czym obywatel może zawsze domagać się podania podstawy prawnej, na jakiej organ podjął konkretną działalność. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V). Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Mając powyższe na uwadze, postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

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 rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz