



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 kwietnia 2015 r.

Poz. 1980

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.18.4.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 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

uchwały nr VI/33/2015 Rady Gminy Czernica z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia Programu Czernicka Karta Dużej Rodziny 3+.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 marca 2015 r. Rada Gminy Czernica podjęła m.in. uchwałę nr VI/33/2015 sprawie wprowadzenia Programu Czernicka Karta Dużej Rodziny 3+.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 25 marca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr VI/33/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., nr 197, poz. 1172-t.j.).

Mocą uchwały nr VI/33/2015 wprowadzono Program pn. "Czernicka Karta Dużej Rodziny 3+", określający m.in. jego zakres podmiotowy, zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych i sposób realizacji tego programu.

W podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 27 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1863).

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.". Kwestie zawarte w normie kompetencyjnej z ust. 2 powołanego artykułu zostały uregulowane w § 2-5 uchwały nr VI/33/2015.

Rada Gminy w § 8 uchwały nr VI/33/2015 postanowiła, że uchwała ta wejdzie w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2015 r., pomijając obowiązek ogłoszenia jej, jako aktu prawa miejscowego, w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wymienia w art. 13 katalog aktów prawnych podlegających publikacji. Zgodnie z tą normą w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Uchwała nr VI/33/2015 nie mieści się w katalogu aktów wymienionych w pkt 1 oraz w pkt 3-9 art. 13 cytowanej wyżej ustawy. Obowiązek jej publikacji nie wynika także z przepisów szczególnych. Nie jest takim przepisem powołany w podstawie prawnej uchwały i cytowany wyżej art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach bądź przyznają im w tych sytuacjach uprawnienia do określonego zachowania się.

Uchwała stanowiąca program dla rodzin wielodzietnych, podejmowana na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny, mimo nazwania jej przez ustawodawcę "programem", adresowana jest do podmiotów nieokreślonych i zewnętrznych wobec podejmujących ją organów. Będą to mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego tworzący rodziny wielodzietne w rozumieniu art. 4 ust. 1 cytowanej ustawy. Uchwała jest także aktem abstrakcyjnym, będzie stosowana wielokrotnie w czasie swego obowiązywania, a więc nie ulegnie skonsumowaniu po jednorazowym skorzystaniu przez jej adresatów z uprawnień w niej zawartych. Właściwa promulgacja tego typu aktów jest niezbędna dla zapewnienia obywatelom wiedzy o obowiązującym prawie i możliwości jego egzekwowania w oparciu o domniemanie powszechnej znajomości prawa. Ustawa o Karcie Dużej Rodziny weszła w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. Treść artykułu 27 tej ustawy wskazuje, że uchwalony program przyznawać ma uprawnienia, ich zakres i określać zakres podmiotowy programu. Z zapisu tego wynika, że utworzony program stanowić będzie w sposób bezpośredni podstawę konkretnych uprawnień dla mieszkańców gminy. Z tego względu uchwała podjęta na podstawie ustawy o Karcie Dużej Rodziny stanowi akt prawa miejscowego, a jako taki – zgodnie

z dyspozycją art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 88 stanowi, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: "Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.". Z powyższych norm prawnych wynika zatem dla organów stanowiących gmin bezwzględny obowiązek określania trybu wejścia w życie uchwalanych aktów prawa miejscowego, polegającego na ich ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz określeniu terminu ich wejścia w życie co najmniej 14 dni od dnia ogłoszenia. Ogłoszenie jest niezbędnym warunkiem wejścia w życie wszystkich rodzajów aktów prawnych, tak powszechnie obowiązującego prawa jak i aktów prawa miejscowego. Jest to zasada niezwykle ważna, gdyż oznacza ona, że akt prawny, który nie został należycie ogłoszony prawnie nie istnieje, nie może zatem obowiązywać i wywoływać skutków prawnych. (...) obowiązkiem organów stanowiących prawo jest dopełnienie obowiązku ogłoszenia aktu prawnego, co umożliwia zapoznanie się z jego treścią (...) (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. IV). W opinii Organu Nadzoru, ze względu na powołane wyżej uwagi, aktem prawa miejscowego jest również uchwała nr VI/33/2015. Rada Gminy Czernica, błędnie określając w § 8 tej uchwały tryb jej wejścia w życie poprzez pominięcie konieczności jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, uchybiła dyspozycjom art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały nr VI/33/2015 w całości.

Niezależnie od powyższego Organ Nadzoru zwraca uwagę na treść § 3 ust. 2 pkt 6 uchwały, zawierającego preferencję dla rodzin wielodzietnych w obszarze gospodarki odpadami komunalnymi. W myśl 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 z późn. zm.): "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 postanowienie zawarte w § 3 ust. 2 pkt 6 badanej uchwały narusza w sposób istotny powołany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem wykracza 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/GI 983/13) i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 października 2013 r. (sygn. akt II SA/Po 668/13).

W podobny sposób należy odnieść się do rozwiązań wprowadzonych w § 3 ust. 2 pkt 7 (preferencja dla rodzin wielodzietnych w obszarze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków) i w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, gdzie postanowiono: "Wprowadza się następujące preferencje: 1) 10% zniżki w opłacie za pobór wody do wysokości normatywnego limitu 3 m³ na osobę w rodzinie miesięcznie.". Kwestia opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków jest regulowana w uchwałach rady gminy zatwierdzających, w drodze procedury określonej w art. 24 ust. 1-5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. 2015 r., poz. 139), przedstawione przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne taryfy tych opłat. Obligatoryjne

elementy takiej taryfy określono w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. nr 127, poz. 886) i nie są one ograniczone wyłącznie do wysokości cen i stawek opłat. Ponadto dopłata dla jednej, niektórych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków ustalana jest w drodze osobnej uchwały rady gminy, niebędącej aktem prawa miejscowego, i przekazywana przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu (art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Rada gminy nie jest zatem władna do regulowania kwestii opłat związanych z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków poza wskazanymi wyżej szczegółowymi przepisami ustawowymi. W szczególności nie jest uprawniona do samodzielnego ustalania taryfowych grup odbiorców usług, poza procedurą opracowywania i uchwalania taryf. Poza tym taryfowa grupa odbiorców wyodrębniana jest, zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, na podstawie charakterystyki zużycia wody lub odprowadzanych ścieków, warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także na podstawie sposobu rozliczeń za świadczone usługi. Tak ustalone kryteria uniemożliwiają wyodrębnienie rodzin wielodzietnych jako osobnej taryfowej grupy odbiorców. Tylko do wyodrębnionych zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków taryfowych grup odbiorców (jednej, niektórych lub wszystkich) mogą mieć zastosowanie dopłaty, o których mowa w art. 24 ust. 6 tej ustawy.

Dodatkowo Organ Nadzoru zwraca uwagę na brzmienie § 5 ust. 1 uchwały: "Dokumentem identyfikującym członka rodziny wielodzietnej i poświadczającym jego prawo do korzystania z preferencji jest Czernicka Karta Dużej Rodziny 3+, której wzór oraz regulamin korzystania określi Wójt Gminy Czernica w drodze zarządzenia".

Kompetencja do ustanowienia wzoru karty dużej rodziny została przyznana w art. 22 ustawy o Karcie Dużej Rodziny ministrowi właściwemu do spraw rodziny: "Minister właściwy do spraw rodziny określi, w drodze rozporządzenia, sposób unieważnienia Karty oraz wzory: 1) Karty, 2) wniosku o przyznanie Karty lub wydanie jej duplikatu, 3) znaku "Tu honorujemy Kartę Dużej Rodziny", 4) logo rodziny wielodzietnej - uwzględniając konieczność odpowiedniego zabezpieczenia Karty oraz ujednolicenia procedur w sprawach o przyznanie Karty, a także mając na uwadze konieczność zapewnienia szerokiej rozpoznawalności logo rodziny wielodzietnej i znaku "Tu honorujemy Kartę Dużej Rodziny".". Realizując tę kompetencję Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał w dniu 23 grudnia 2014 r. rozporządzenie w sprawie sposobu unieważnienia Karty Dużej Rodziny, wzorów graficznych oraz wzoru wniosku w sprawie przyznania Karty Dużej Rodziny (Dz. U. poz. 1954), gdzie w załączniku nr 1 ustanowił wzór Karty Dużej Rodziny.

Zawarte w § 5 ust. 1 uchwały nr VI/33/2015 sformułowanie upoważniające Wójta do określenia wzoru Karty Dużej Rodziny oraz regulaminu korzystania z niej nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 27 ust. 2 pkt 3 cytowanej ustawy. Rada Gminy powinna określić w programie przyznającym uprawnienia rodzinom wielodzietnym m.in. sposób realizacji uprawnień wynikających dla nich z uchwalonego programu. Jednym z przejawów wskazania sposobu realizacji przyznanych uprawnień w praktyce jest określenie zasad korzystania z potwierdzającej te uprawnienia Karty Dużej Rodziny jak i jej wzoru, który po otrzymaniu cech dokumentu będzie uprawniał do korzystania z przyznanych w uchwale uprawnień. Brak tutaj podstaw prawnych do sędowania tej kompetencji na Wójta. Należy podkreślić, iż sędowanie uprawnień określonych przez ustawodawcę dla rady gminy, w tym przypadku do określenia elementów zasad realizacji omawianego programu, na organ wykonawczy gminy, stanowi istotne naruszenie art. 27 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Zgodnie z art. 28 ustawy o Karcie Dużej Rodziny: "W przypadku gdy w gminie, powiecie lub województwie jest wprowadzony samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych, gmina, powiat lub województwo może wykorzystać Kartę jako dokument potwierdzający uprawnienie do korzystania z wprowadzonych odpowiednio w gminie, powiecie lub województwie uprawnień dla członków rodzin wielodzietnych.". Przepis ten umożliwia wykorzystanie wzoru Karty Dużej Rodziny, ustalonej w myśl art. 22 tej ustawy, w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw rodziny. Ponieważ norma z art. 28 omawianej ustawy stanowi uprawnienie m.in. gmin (zwrot: "może wykorzystać") do wykorzystania wzoru "rządowej" Karty, w przypadku nieskorzystania z niego i wprowadzeniu własnej (gminnej) karty, w ramach określenia zasad realizacji programu rada gminy powinna wzór stosownej karty określić w uchwale podejmowanej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy) 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. I tak, 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, jak i nie może scedować materii zastrzeżonej dla siebie na inny organ. Przepisy ustawy upoważniającej określają organy właściwe do regulacji zasad realizacji programu przyznającego uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Regulacja ta powinna być jednym z obligatoryjnych elementów tego programu, uchwalanego na poziomie gminy wyłącznie przez radę.

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru 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 rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz