

Białystok, 01 września 2015 r.

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.108.2015.DM

WPŁYNĘŁO	
KANCELARIA OGÓLNA	
Urzędu Miejskiego w Suwałkach	
Dnia	03-09-2015
Ilość zał.	1
Podpis	12P52

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Suwałkach Nr X/101/2015 z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie przyjęcia w Mieście Suwałki Programu „Suwalska RODZINA PLUS”.

UZASADNIENIE

W dniu 29 lipca 2015 r. Rada Miejska w Suwałkach podjęła uchwałę Nr X/101/2015 w sprawie przyjęcia w Mieście Suwałki Programu „Suwalska RODZINA PLUS”, która 5 sierpnia 2015 r. wpłynęła do siedziby tut. organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, stwierdzono podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem: art. 27 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r. poz. 1863 ze zm.) oraz 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 ze zm.), co w ocenie organu nadzoru stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały **w całości**.

W związku z powyższym 28 sierpnia 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze celem wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej regulacji dotyczącej programu działań na rzecz rodzin wielodzietnych – „Suwalska RODZINA PLUS”.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, na wstępie należy wskazać iż podstawę do jej podjęcia stanowi obecnie art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

URZĄD MIEJSKI w SUWAŁKACH
 BIURO RADY MIEJSKIEJ
 WPŁYNĘŁO

Data: 03.09.15 podpis: [podpis]

p. 384

Stosownie do jego treści organy stanowiące mogą uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych, w którym określają w szczególności:

- 1) zakres podmiotowy programu;
- 2) zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych;
- 3) zasady realizacji programu.

Należy zauważyć, iż Rada Miejska w Suwałkach przywołała w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepisy kompetencyjne tj. art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tj.: Dz. U. z 2015 r. poz. 693), które jak już wskazano aktualnie nie stanowią przesłanki do działania na tym obszarze działalności uchwałodawczej gminy. W obowiązującym stanie prawnym taką podstawę stanowi art. 27 ust. 1 ustawy o Karcie Dużej Rodziny.

Do czasu wejścia w życie ww. ustawy podstawę do podejmowania uchwał, których przedmiotem były regulacje dotyczące Karty Dużej Rodziny, stanowiły faktycznie przepisy ustawy o pomocy społecznej, a mianowicie art. 17. ust. 2 pkt 4 tej ustawy stanowiący, iż *do zadań własnych gminy należy: podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych* oraz art. 110 ust. 10, zgodnie z którym *rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej*.

Uchwały podejmowane na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej stanowiły akty kierownictwa wewnętrznego o charakterze programowym, pewien zbiór wytycznych skierowanych do organów znajdujących się wewnątrz struktury organizacyjnej gminy.

Obecnie z treści art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny wynika natomiast możliwość podejmowania uchwał adresowanych do podmiotów nieokreślonych i zewnętrznych wobec podejmujących je organów. Będą to więc mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego tworzący rodziny wielodzietne. Uchwała jest 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. Jest to zatem typowy akt prawa miejscowego. Poza tym uchwała ta przyznaje konkretne uprawnienia członkom społeczności lokalnej. Wyżej przywołane argumenty jednoznacznie wskazują, iż należy zakwalifikować ją jako akt prawa miejscowego.

Niewątpliwie istotnym jest, aby uchwała wskazywała prawidłową podstawę prawną. Faktem jednak jest, iż dla oceny legalności uchwały zasadniczym pozostaje prawidłowe wypełnienie kompetencji wyrażonej w art. 27 ust. 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny, zatem powołanie błędnej podstawy prawnej nie stanowi samoistnej podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Niemniej jednak w przedmiotowej sprawie konsekwencją przyjęcia błędnej podstawy prawnej jest nieprawidłowe określenie wejścia jej w życie.

Podkreślić należy, iż 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 art. 27 tejże 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.

W ocenie tut. organu nadzoru ze względu na podniesione wyżej argumenty, aktem prawa miejscowego jest również uchwała Rady Miejskiej w Suwałkach Nr X/101/2015 z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie przyjęcia w Mieście Suwałki Programu „Suwalska RODZINA PLUS”.

Rada Miejska w Suwałkach błędnie określając w § 4 tejże uchwały moment jej obowiązywania poprzez pominięcie konieczności jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wejście w życie po upływie 14 dni od dokonania tej czynności, 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 ww. uchwały **w całości**.

Niezależnie od powyższego przedmiotowa uchwała zawiera szereg innych zapisów stojących w oczywistej sprzeczności z ustawą o Karcie Dużej Rodziny.

W § 1 pkt 2 załącznika do uchwały, Rada Miejska w Suwałkach zdefiniowała pojęcie rodziny wielodzietnej, jako adresata przedmiotowego programu.

Wskazać jednak należy, iż ustawodawca w treści art. 4 ust. 1 ww. ustawy wprost 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.

Zatem w powołanym wyżej przepisie jednoznacznie wskazano, iż posiadanie Karty, a więc i korzystanie z uprawnień wynikających z Karty uzależnione jest od spełnienia jedynie kryterium wielodzielności. Jest to uzasadnione, bowiem karta dużej rodziny jest jednym z elementów polityki prorodzinnej. **Skoro zatem ustawodawca wprowadził takie rozwiązanie dla modelu rządowej karty dużej rodziny, to w ocenie tut. organu nadzoru ma ono zastosowanie również dla samorządowej karty.** Tym samym, 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 wielodzielności. Inne kryteria nie mogą stanowić podstawy przyznawania uprawnień wynikających z karty dużej rodziny. W żadnym z tych przepisów nie wskazano wspólnego zamieszkiwania jako kryterium przyznawania Karty.

Należy dodatkowo zaznaczyć, iż obowiązek zamieszkiwania pod wspólnym adresem ustawa o Karcie Dużej Rodziny wprowadza jedynie odnośnie cudzoziemców, mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie bowiem z art. 5 pkt 2 tej ustawy prawo do posiadania Karty przysługuje członkowi rodziny wielodzielnej, który jest: 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.

Podsumowując inne – nieznane ustawie kryteria nie mogą stanowić okoliczności wpływającej na przyznanie lub odmowę przyznania uprawnień wynikających z Karty (tak:

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 1 lipca 2015 r., znak: NK N.4131.98.9.2015.JB).

Dodatkowo ta sama definicja - wbrew regulacjom ustawowym - wskazuje jako wiek graniczny umożliwiający pozyskanie karty przez dziecko w przypadku nauki osiągnięcie 26 roku życia, podczas gdy ustawa wiąże możliwość uzyskania karty z osiągnięciem maksymalnie 25 roku życia.

Ustawa kompetencyjna w jej art. 10 kompleksowo reguluje kwestie dokumentów jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem o przyznanie karty. Rada Miejska nie może zatem w treści uchwały dokonywać ustaleń odmiennych niż regulacje ustawowe, nie może żądać od wnioskodawcy dokumentów innych niż wymienione w ustawie dla konkretnej kategorii osób. Istotnym zatem naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa jest żądanie zaświadczeń, w sytuacji kiedy ustawodawca dla potwierdzenia konkretnych okoliczności przewidział jedynie formę oświadczenia.

Mocą § 9 ust. 1 Rada Miejska w Suwałkach postanowiła, iż Karta ważna będzie od czasu wydania przez cały okres kiedy rodzina wielodzietna spełniać będzie warunki określone w uchwale. Przedmiotowy zapis w ocenie tut. organu nadzoru nie znajduje umocowania w obowiązującym stanie prawnym. Ustawa o Karcie Dużej Rodziny precyzyjnie określa w art. 6 zasady obowiązywania w czasie przyznanej raz karty.

Rada Miejska w Suwałkach nie jest zatem uprawniona do odmiennego niż ustawodawca regulowania przedmiotowej kwestii.

Należy zaznaczyć, iż przepisy ustawy o Karcie Dużej Rodziny są przepisami bezwzględnie obowiązującymi i nie mogą być w żaden sposób modyfikowane przez akt wykonawczy w stosunku do ustawy, jakim niewątpliwie jest akt prawa miejscowego.

Trzeba mieć bowiem na względzie, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Uwzględnienia wymaga bowiem, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy uchwały naruszają w sposób istotny obowiązujący porządek prawny, co czyni zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym jego sentencją.

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miejska w Suwałkach

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO



Aneta Kuberska

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli