

BRM

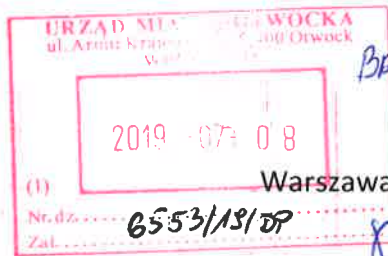
09-07-2019

M



WOJEWODA MAZOWIECKI

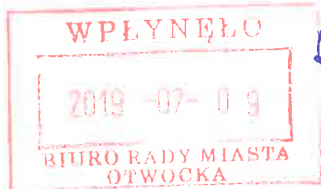
WNP-I.4131.125.2019



BRM - BIP.

Warszawa, 3 lipca

2019 r.



Rada Miasta Otwocka
ul. Armii Krajowej 5
05-400 Otwock

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506)

s t w i e r d z a m n i e w a ż n o ś ć

uchwały nr XII/101/19 Rady Miasta Otwocka z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie Programu Rodzina 3+ na terenie Miasta Otwocka.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2019 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę nr XII/101/19 w sprawie Programu Rodzina 3+ na terenie Miasta Otwocka (zwaną dalej „Uchwałą”).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 4 czerwca 2019 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 6a i 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, zwanej dalej „u.s.g”).

Organ nadzoru na wstępie zaznacza, iż powołana w uchwale podstawa prawna jej podjęcia nie jest prawidłowa. Art. 18 ust. 1 u.s.g. stanowi, iż do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Przepis ten jest wyrazem ustawowej zasady domniemania kompetencji przysługujących gminie na rzecz rady gminy. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowało się przy tym stanowisko, zgodnie z którym art. 18 ust. 1 u.s.g. zasadniczo nie stanowi samodzielnej podstawy do wydawania aktów ogólnie obowiązujących o charakterze normatywnym (władczym), a takim jest przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego. Akty takie muszą znaleźć umocowanie w przepisach materialnego prawa administracyjnego¹. Nie jest więc wystarczające uzupełniające powołanie się w podstawie prawnej uchwały na art. 7 ust. 1 pkt 6a i 16 u.s.g., który wskazuje jedynie zadania

¹ np.: wyrok NSA we Wrocławiu z 18 marca 2003 r., II SA/Wr 2928/2002, LexisNexis nr 360036, OSS 2004, nr 1, poz. 10; wyrok WSA w Gliwicach z 6 października 2008 r., IV SA/GI 487/2008, LexisNexis nr 2217726; wyrok WSA w Łodzi z 14 sierpnia 2009 r., II SA/Łd 472/2009, LexisNexis nr 2114701

własne gminy w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.

Przepisem szczególnym, który daje radzie gminy możliwość uchwalenia samorządowego programu przyznającego uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych, jest art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2017 r. poz. 1832 z późn. zm., zwanej dalej „k.d.r.”). W orzecznictwie ugruntowany jest przy tym pogląd, iż samo powołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały przez organ samorządu terytorialnego nie jest uchybieniem tej rangi, by wyłącznie z tej przyczyny stwierdzić niezgodność uchwały z prawem, o ile w stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania uchwały była podstawa prawna do jej wydania². Jednakże w przypadku przedmiotowej uchwały zaistniały dalsze istotne uchybienia, które przesądziły o stwierdzeniu nieważności tego aktu.

Stosownie zatem do powołanego art. 27 ust. 1 i 2 k.d.r. rada gminy może uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych, a przyjmując go rada określa w szczególności: 1) zakres podmiotowy programu; 2) zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych; 3) zasady realizacji programu. Uchwała ta, jako akt prawa miejscowego, podejmowana jest na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w granicach zakreślonych przez to upoważnienie. Jest więc aktem podustawowym, o charakterze wykonawczym do ustaw, czy też uzupełniającym. *Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo. Pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego, będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane, będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany³.* W przypadku zaś przedmiotowej uchwały odnotować należy liczne postanowienia sprzeczne z ustawą k.d.r.

W § 2 uchwały zdefiniowano pojęcie:

„Dużej rodziny – należy przez to rozumieć rodzinę z minimum trójką dzieci, zamieszkującą w rozumieniu ustawy z dn. 24 września 2010 roku o ewidencji ludności (zameldowaną na pobyt stały lub czasowy powyżej 3 miesięcy) pod wspólnym adresem na terenie Miasta Otwocka, składającą się z rodziców lub rodzica co najmniej trójki dzieci, posiadającego na utrzymaniu troje dzieci i więcej dzieci w wieku do ukończenia 18 roku życia. Dużą rodziną w rozumieniu uchwały są także rodziny zastępcze”;

„Rodzica – należy przez to rozumieć osobę będącą rodzicem i mającą na utrzymaniu co najmniej troje dzieci spełniających kryteria Programu, posiadającą pełnię władzy rodzicielskiej i zamieszkującej pod wspólnym adresem na terenie Miasta Otwocka, rozliczającej się z podatku PIT w Otwocku. W przypadku osób, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy

² tak np. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2012 r., I OSK 843/12, LEX nr 1218321 i orzeczenia powołane w uzasadnieniu

³ wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 lutego 2016 r., IV SA/GL 723/15

społecznej, kartę wydaje się po przedłożeniu aktualnego zaświadczenia wystawionego przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Otwocku o pobieraniu świadczeń”;

„Dziecku – należy przez to rozumieć dziecko w wieku do ukończenia 18 roku życia, z wyłączeniem dziecka przebywającego w instytucji zapewniającej całodobowe utrzymanie, w tym w domu pomocy społecznej, placówce opiekuńczo-wychowawczej, młodzieżowym ośrodku wychowawczym, schronisku dla nieletnich i zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym”.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru:

- niedopuszczalne jest ograniczenie kręgu osób, które mogą uczestniczyć w Programie do osób zameldowanych w Otwocku. Wprowadzenie kryterium meldunku jest naruszeniem art. 1 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy. Zameldowanie nie determinuje zatem przynależności do tejże wspólnoty. Pojęcie „zamieszkania” powinno być definiowane zgodnie z art. 25 kodeksu cywilnego jako miejscowość, w której dana osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu. Przy ustalaniu prawa do świadczeń dla mieszkańców gminy rozstrzygające znaczenie powinno mieć faktyczne zamieszkanie, a nie formalne zameldowanie⁴;
- z tych samych względów niedopuszczalne jest także wprowadzenie dodatkowego zawężającego kryterium zamieszkania członków Dużej rodziny pod wspólnym adresem;
- sprzeczne z ustawą k.d.r. jest zdefiniowanie „Dużej rodziny” i „Rodzica” w sposób zawężający te pojęcia do sytuacji, w której rodzic ma (aktualnie – podkreślenie organu nadzoru) na utrzymaniu co najmniej troje dzieci w wieku do ukończenia przez nie 18 roku życia. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 k.d.r. prawo do posiadania Karty przysługuje członkowi rodziny wielodzietnej, przez którą rozumie się rodzinę, w której rodzic (rodzice) lub małżonek rodzica mają lub mieli na utrzymaniu łącznie co najmniej troje dzieci bez względu na ich wiek. Uwaga ta analogicznie odnosi się do § 2 pkt 5 w zw. z § 2 pkt 2 ost. zd. uchwały tj. rodziny zastępczej;
- sprzecznie z ustawą k.d.r. zdefiniowano „Rodzica” jako osobę posiadającą pełnię władzy rodzicielskiej, podczas gdy w art. 4 ust. 3 k.d.r. dopuszcza w szczególności sytuację ograniczonej władzy rodzicielskiej na warunkach w ustawie przewidzianych. W przepisie tym postanowiono, że prawo do posiadania Karty nie przysługuje rodzicowi, którego sąd pozbawił władzy rodzicielskiej lub któremu sąd ograniczył władzę rodzicielską przez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, chyba że sąd nie pozbawił go władzy rodzicielskiej lub jej nie ograniczył przez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej w stosunku do co najmniej trojga dzieci;
- w zdefiniowanych w uchwale pojęciach pominięto rodzica (rodziców) zastępczych, a także osobę (osoby) prowadzące rodzinny dom dziecka, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 k.d.r., z zastrzeżeniem art. 4 ust. 4 k.d.r.;
- w zdefiniowanych w uchwale pojęciach pominięto małżonka rodzica, o którym mowa w art. 4 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 pkt 2 k.d.r.;
- sprzeczne z ustawą k.d.r. jest ustalenie dla prawa do posiadania karty dodatkowych przesłanek poza wielodzietnością w rozumieniu art. 4 k.d.r. Ustawodawca wprowadzając to kryterium jako jedyne dał wyraz realizacji polityki prorodzinnej. Skoro zatem takie rozwiązanie zostało

⁴ potwierdza to doktryna i orzecznictwo np. wyrok NSA z 9 października 2001 r., I SA 1582/01, Legalis nr 141000; wyrok NSA z dnia 23 listopada 2005 r., I OSK 1029/05, Legalis nr 78016;

przewidziane w ustawie k.d.r., to winno mieć ono zastosowanie także w stosunku do samorządowej karty, jako jedynie zgodne z treścią ustawy, w wykonaniu której podejmowany jest program. Inne kryteria takie jak: zamieszkanie pod wspólnym adresem, rozliczanie się z podatku PIT w Otwocku, korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej w Ośrodku Pomocy Społecznej w Otwocku, nie mogą stanowić podstawy przyznania uprawnień wynikających z karty. Ponadto stwierdzić należy, że nie są to także kryteria, które determinują przynależność do wspólnoty samorządowej. Podobnie jak wskazano wyżej – status mieszkańca gminy uzależniony jest jedynie od zamieszkania (art. 1 ust. 1 u.s.g.), bez odwołania się do innych kryteriów powołanych w uchwale;

- sprzeczne z art. 4 ust. 2b k.d.r. jest zawężenie definicji „Dziecka” jedynie do osoby w wieku do ukończenia 18. roku życia. Wskazany przepisem ustawowym uprawnieniem objęto również osoby w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także osoby bez wprowadzenia ograniczenia wiekowego, zgodnie z przesłankami w tym przepisie wskazanymi;
- w zdefiniowanym w uchwale pojęciu „Dziecka” pomięto dziecko, nad którym rodzic sprawuje rodzinną pieczę zastępczą, oraz osobę przebywającą w dotychczasowej rodzinie zastępczej albo w rodzinnym domu dziecka, o której mowa w art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2019 r. 1111 z późn. zm.), o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3 k.d.r.

Niezależnie od uchybień wskazanych powyżej zaznaczyć także należy, że uchwałą nie zrealizowano w pełni zakresu normy kompetencyjnej. Jak bowiem wskazano powyżej, zgodnie z art. 27 ust. 2 k.d.r. program samorządowy winien określać w szczególności zasady realizacji programu. Chociaż katalog elementów programu, z uwagi na użycie w jego treści sformułowania „w szczególności”, jest katalogiem otwartym, to zastosowana konstrukcja przepisu – podobnie jak w przypadku innych programów samorządowych, których zakres jest uregulowany ustawowo – oznacza, że rada gminy zobowiązana jest uregulować w uchwale wszystkie elementy wymienione we wskazanym przepisie, a ponadto inne, jeśli uzna to za stosowne i niezbędne, mieszczące się w granicach prawa powszechnie obowiązującego. W ocenie organu nadzoru pominięcie przez radę gminy któregoś z elementów programu wymienionych w art. 27 ust. 2 k.d.r. skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności aktu z prawem. Tymczasem w § 6 uchwały, stanowiącym w ocenie organu nadzoru o realizacji programu, postanowiono, że Prezydent Miasta Otwocka w drodze zarządzenia ustali formę, sposób składania wniosku, dokumenty służące do weryfikacji spełniania kryterium i wydania Karty. Powyższe stanowi o niedopuszczalnej subdelegacji kompetencji. Rada Miasta Otwocka nie może scedować materii zastrzeżonej dla siebie na inny organ bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Skoro program jako akt prawa miejscowego przyznaje określone w nim uprawnienia, to powinien w sposób jasny i precyzyjny określać także materię wskazaną w § 6 uchwały.

Na marginesie wskazać ponadto należy, że poza zakresem delegacji ustawowej leżą te postanowienia uchwały, które zobowiązują do pokrycia kosztów udzielonych świadczeń – w przypadku, o jakim mowa w § 3 ust. 5 i 6 uchwały. Ponadto materia ta właściwa jest dla prawa cywilnego i nie powinna być przedmiotem regulacji aktu prawa miejscowego.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Giera



