



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 stycznia 2016 r.

Poz. 444

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 639/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 17 listopada 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków  
Sędzia NSA Henryk Ożóg  
Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski (spr.)

Protokolant

st. sekretarz sądowy Dorota Hurman

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 10 listopada 2015 r.  
sprawy ze skargi Gminy Strzelin

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego  
z dnia 24 lipca 2015 r. nr NK.N.4131.127.26.2014.MS6

w przedmiocie stwierdzenia nieważności załącznika nr 1 do uchwały nr X/134/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia programu „Strzełińska Rodzina Trzy Plus” wspierającego rodziny wielodzietne oraz załączników nr 1 i 2 do programu „Strzełińska Rodzina Trzy Plus”

- I. uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze;**  
**II. zasądza od Wojewody Dolnośląskiego na rzecz Gminy Strzelin kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski (dalej Organ Nadzoru) rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 24 lipca 2015 r., nr NK. N.4131.127.26.2014.MS6, stwierdził nieważność § 4 ust. 2 i ust. 3, § 7 ust. 2 we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka „Załącznika nr 1 do uchwały nr X/134/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia programu „Strzełińska Rodzina Trzy Plus” wspierającego rodziny wielodzietne oraz załącznika nr 1 i nr 2 do Programu „Strzełińska Rodzina Trzy Plus”. Rozstrzygnięcie nadzorcze wydane zostało w trybie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594; dalej: u.s.g.) przy następujących ustaleniach stanu faktycznego i ocenie prawnej sprawy.

Rada Miejska Strzelina podjęła na sesji w dniu 30 czerwca 2015 r. uchwałę nr X/134/15 w sprawie przyjęcia programu „Strzełińska Rodzina Trzy Plus” wspierającego rodziny wielodzietne. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 lipca 2015 r. Uchwała wpłynęła w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP.

Zdaniem organu nadzorczego, przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego, stwierdzono podjęcie § 4 ust. 2 i ust. 3 Programu oraz załącznika nr 1, nr 2 do Programu z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r., poz. 1863 ze zm.) dalej ustawa, art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483); § 7 ust. 2 Programu we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy i art. 2 Konstytucji. Przedmiotową uchwałą Rada Miejska uchwaliła, w załączniku nr 1 do uchwały nr X/134/15, Program „Strzełińska Rodzina Trzy Plus” wspierający rodziny wielodzietne. Przechodząc do oceny legalności uchwały wskazano, że podstawą do podjęcia uchwały był art. 27 ustawy. Stosownie do jego treści „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.”. Rada wszystkie te elementy uregulowała. W trakcie badania legalności przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że § 4 ust. 2 i ust.3 uchwały oraz załącznik nr 1 i art. 2 do Programu zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy oraz art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rada Miejska Strzelina w Rozdziale 3 Programu regulującym zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych wskazała bowiem, że: „Do Programu z ofertą zniżek lub promocyjnych opłat dla rodzin wielodzietnych mogą przystąpić inne podmioty np. organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą” (§ 4 ust. 1 Programu). Dalej Rada wskazała, że: „Wzór deklaracji przystąpienia do Programu określa załącznik nr 1 do Programu.” (§ 4 ust. 2 Programu), „Wzór porozumienia w sprawie udziału w Programie określa załącznik nr 2 do Programu.” (§ 4 ust. 3 Programu). W ocenie organu, z przytoczonych wyżej regulacji wynika, że Rada nie została upoważniona do określenia wzoru deklaracji partnerów przystępujących do Programu oraz wzoru porozumienia w sprawie udziału w Programie. Zdaniem Wojewody, regulacje przystępowania Partnerów do Programu oraz zawieranie Porozumień określających wzajemną współpracę pomiędzy Partnerem a Gminą nie należą do elementów regulowanych w Programie. Jest to materia związana z wykonywaniem Programu, która należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Wskazać trzeba, że stosownie do treści art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa oraz określa sposób wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g.). Zatem współpraca Gminy z Partnerami deklarującymi chęć uczestnictwa w Programie należy do Burmistrza Miasta Strzelina, który z mocy ustawy kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Jest on zatem, jako reprezentant Miasta Strzelin, uprawniony i zobowiązany do określenia sposobu wykonywania uchwały Rady Miejskiej Strzelina oraz zawierania porozumień regulujących zasady wzajemnej współpracy pomiędzy Miastem Strzelin a partnerami Programu. Zdaniem Organu Nadzoru Rada Miejska nie jest uprawniona do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale. Kwestionowane regulacje wkraczają bowiem w kompetencje Burmistrza. Tymczasem jak wskazał organ nadzoru, organy administracji publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ponadto podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. W konsekwencji stwierdzono, że § 4 ust. 2 i ust. 3 Programu został podjęty z naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy oraz art. 7 i 94 Konstytucji, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności. Jednocześnie za zasadne organ uznał, stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 i nr 2 do Programu, bowiem są one konsekwencją zapi-

sów § 4 ust. 2 i ust. 3 Programu. Dodatkowo zdaniem organu, w trakcie analizy uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że także § 7 ust. 2 Programu we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” podjęty został z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy, przez co istotnie narusza także art. 2 Konstytucji RP. Mocą § 7 ust. 2 Programu Rada Miejska postanowiła, że: „Rodziny wielodzietne uczestniczące w programie są zobowiązane do zgłoszenia okoliczności mających wpływ na uczestnictwo w programie, takich jak: rezygnacja z uczestnictwa w programie, rezygnacja z kontynuowania nauki, usamodzielnienie się dziecka, śmierć członka rodziny wielodzietnej biorącej udział w programie, bądź zmiana miejsca zamieszkania poza terytorium gminy. W takim wypadku na uczestnikach programu ciąży bezwzględny obowiązek niezwłocznego zwrotu Karty danego członka rodziny.”. W tym kontekście wskazano, że sformułowanie „usamodzielnienie się dziecka” jest pojęciem nieostrym, pozwalającym na dużą swobodę interpretacji, a więc posługiwanie się nim w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne. W tym kontekście wskazano, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Powołując się na tezę wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt K 50/07 wskazano, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przy tym trzy ogólne założenia. Po pierwsze – każdy przepis powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis taki powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis ten powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. Zdaniem Organu Nadzoru w rozpatrywanej sprawie sposób sformułowania zakwestionowanego przepisu jest w takim stopniu niejasny i nieprecyzyjny, iż zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w praktyce może dojść do naruszenia dwóch pierwszych, wspomnianych w przytoczonym wyżej orzeczeniu założeń. Mając na uwadze powyższe stwierdzono, że § 7 ust. 2 programu we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji.

Na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, złożyła Gmina Strzelin, wnosząc o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania na rzecz skarżącej, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Powołanemu rozstrzygnięciu nadzorcemu zarzucono naruszenie przepisów prawa, tj:

- art. 7 ust 2 ustawy poprzez dokonanie jego błędnej interpretacji, zakazującej Radzie Miejskiej uregulowania w samorządowym programie pomocy rodzinie wielodzietnej deklaracji przystąpienia do Programu wraz ze wzorem porozumienia w sprawie udziału w Programie Strzeleńska Rodzina Trzy Plus, podczas gdy zgodnie z literalną treścią przepisu Rada Gminy jest upoważniona do uchwalenia samorządowego programu i w szczególności określenia w nim zakresu podmiotowego programu, zakresu uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych i zasad realizacji programu. Wbrew teżom rozstrzygnięcia nadzorczego brak zatem oczywistej i bezpośredniej sprzeczności między zapisami uchwały nr X/134/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 czerwca 2015 r., to jest § 4 ust. 2 i ust. 3 Załącznika nr 1 pn. Program „Strzeleńska Rodzina Trzy Plus”, do uchwały nr X/134/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 czerwca 2015 r. oraz załącznik nr 1 i nr 2 do Programu „Strzeleńska Rodzina Trzy Plus” i treścią powołanego przepisu,
- art. 7 i 94 Konstytucji, stanowiącymi o konieczności działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa oraz o ustanawianiu przez samorząd terytorialny aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, poprzez ich błędną wykładnię skutkującą zbyt daleko idącą ingerencją rozstrzygnięcia nadzorczego w samodzielność Gminy, łączącą się z odmówieniem Gminie prawa do uregulowania w samorządowym programie pomocy rodzinom wielodzietnym deklaracji przystąpienia do Programu i porozumienia w sprawie udziału w Programie dotyczących organizacji pozarządowych i przedsiębiorców zainteresowanych oferowaniem zniżek uczestnikom Programu, mimo istnienia podstawy prawnej upoważniającej Radę Gminy w sposób otwarty do normowania kwestii związanych z programem, w postaci art. 27 ust. 1 i 2 ustawy,

- art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy w sposób rażący, stwierdzeniem nieważności § 7 ust. 2 we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” Załącznika nr 1 do uchwały nr X/134/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 czerwca 2015 r., pn. Program „Strzebińska Rodzina Trzy Plus”, wobec przyjęcia w rozstrzygnięciu nadzorczym, że „usamodzielnienie się dziecka” stanowi pojęcie nieostre, którym posługiwanie się w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, podczas gdy tożsamym pojęciem posługuje się nie tylko Gmina, ale również sam ustawodawca w aktach powszechnie obowiązującego prawa wyższej rangi, przy jednoczesnym braku jego zdefiniowania, między innymi w art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jednolity, Dz.U. z 2015 r., poz. 332) oraz w par. 14 ust. 4 pkt 5 Rozporządzenia Ministra pracy i polityki społecznej w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej, z dnia 22 grudnia 2011 r. (Dz.U z 2011 r. Nr 292, poz. 1720) jak i w § 5 ust. 1 Rozporządzenie Ministra pracy i polityki społecznej w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie z dnia 3 sierpnia 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 954);
- art. 2 Konstytucji poprzez wkroczenie w wyłączne kompetencje Rady Gminy na skutek błędnej interpretacji powołanego przepisu Konstytucji w odniesieniu do sposobu regulacji przez Gminę zakresu podmiotowego Programu pomocy rodzinom wielodzietnym, który to zakres zostałby rozszerzony wbrew woli Gminy po uprawomocnieniu się rozstrzygnięcia nadzorczego także na dzieci już po ich usamodzielnieniu, wypaczając ideę pomocy rodzinom wielodzietnym,
- art. 91 ust. 1 USG, poprzez błędną ocenę istnienia istotnej sprzeczności z prawem zapisów uchwały nr X/134/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 czerwca 2015 r., tj. § 4 ust. 2 i ust. 3, § 7 ust 2 we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” załącznika nr 1 do uchwały nr X/134/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 czerwca 2015 r. oraz załącznika nr 1 i nr 2 do Programu „Strzebińska Rodzina Trzy Plus” skutkującą ich unieważnieniem wobec zajęcia błędnego stanowiska, według którego oczywiście i bezpośrednio z treści art. 27 ust. 1 i 2 ustawy oraz art. 7, 94 i 2 Konstytucji wynika, że Rada Gminy nie ma upoważnienia do określenia relacji Gminy z organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorcami oferującymi zniżki dla mieszkańców Gminy Strzelin objętych Programem oraz posłużenie się w akcie prawa miejscowego zwrotem „usamodzielnienie się dziecka” jest niedopuszczalne; - art. 165 ust. 2 Konstytucji oraz art. 8 k.p.a., poprzez nieproporcjonalną ingerencję w samodzielność Gminy i niespójną interpretację przepisów prawa w sposób niekorzystny dla Gminy w dwóch rozstrzygnięciach nadzorczych dotyczących tej samej materii.

W odpowiedzi na skargę, Wojewoda wniósł o jej oddalenie i podtrzymał argumenty wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.**

Skarga jest zasadna i podlega uwzględnieniu.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270; dalej: p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg m.in. na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie uregulowania zawartego w art. 148 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę jednostki samorządu terytorialnego na akt nadzoru uchyla ten akt, a w razie nieuwzględnienia skargi, na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddala.

Na samym początku wskazania wymaga, że zaskarżony akt nadzoru został wydany z zachowaniem terminu do jego wydania. W myśl bowiem art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515; dalej: u.s.g.), o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. W rozpoznawanej sprawie termin ten został zachowany, gdyż uchwała Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 czerwca 2015 r. została przekazana Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 2 lipca 2015 r., a rozstrzygnięcie nadzorcze zostało wydane w dniu 24 lipca 2015 r.

Z art. 91 ust. 1 u.s.g. wynika, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Dotyczy to oczywiście każdego istotnego naruszenia prawa, gdyż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa – art. 91 ust. 4 u.s.g. Pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, ale w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że istotnymi naruszeniami prawa, o jakich mowa w powołanym wyżej przepisie, są takie naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle orzecznictwa

NSA i poglądów doktryny)”, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1–2, s. 101–102). Ponadto jest niewątpliwe, że istotnie naruszają prawo te przepisy podjętego aktu, które pozostają w sprzeczności z przepisami ustawowymi.

W oparciu o przytoczone powyżej zasady oceny dokonywanej przez sądy administracyjne, należy stwierdzić, że stanowisko Wojewody Dolnośląskiego wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 24 lipca 2015 r., jest nieprawidłowe. Organ ten bowiem stanął na stanowisku, że § 4 ust. 2 i ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały nr X/134/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia programu „Strzelińska Rodzina Trzy Plus” wspierającego rodziny wielodzietne, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy art. 7 i 94 Konstytucji. Według natomiast art. 27 ust. 1 ustawy, Rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Nadto już z brzmienia art. 27 ust. 2 ustawy wynika, że rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa, przyjmując program, o którym mowa w ust. 1, określają w szczególności: zakres podmiotowy programu, zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych oraz zasady realizacji programu. W tym miejscu należy zauważyć, tak jak to słusznie argumentuje strona skarżąca, że ustawowe upoważnienie dla Rady Gminy do ustanowienia samorządowego programu pomocy członkom rodzin wielodzietnych zawiera otwarty katalog elementów programu. Skoro bowiem ustawodawca w treści analizowanego przepisu art. 27 ust. 2 ustawy posłużył się zwrotem: „w szczególności”, to oznacza, że przyznane Radzie Gminy kompetencje w zakresie regulacji kwestii związanych z samorządowym programem wsparcia rodzin wielodzietnych mają charakter szerszy niż wyliczenie dokonane w art. 27 ust. 2 pkt 1–4 ustawy. Wskazano zatem elementy obligatoryjne Programu, przyznając tym samym Gminie możliwość uchwalenia również elementów dodatkowych. Za wyraźnie chybiony należy zatem uznać sformułowany przez organ nadzoru zarzut istotnego naruszenia art. 27 ust. 2 ustawy poprzez uregulowanie w uchwale wzoru deklaracji i porozumienia w sprawie udziału w Programie innych podmiotów, m.in. organizacji pozarządowych i przedsiębiorców oferujących zniżki dla mieszkańców Gminy Strzelin tym Programem objętych (zapisy: § 4 ust. 2 i ust. 3, załącznika nr 1 do uchwały nr X/134/15 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 czerwca 2015 r. oraz załącznika nr 1 i nr 2 do Programu „Strzelińska Rodzina Trzy Plus”). Kwestie te należy bowiem uznać za jeden z elementów składowych owego samorządowego programu, którego uchwalenie leży w wyłącznej gestii właśnie organu uchwałodawczego – Rady Gminy. Ma to bowiem bezpośredni wpływ na rodzaj i zakres proponowanych w ramach takiego programu ofert i gwarantuje precyzyjne oraz jednolite zasady partnerstwa w programie „Strzelińska rodzina Trzy Plus” co wyraża się w kontekście powołanej wyżej szerokiej regulacji art. 27 ustawy najistotniejsze, precyzuje bowiem zakres przedmiotowy tego programu. Wbrew argumentacji organu nadzoru w analizowanych przepisach ustawy brak bowiem przepisu wyraźnie przyznającego burmistrzowi jakiegokolwiek kompetencje w materii samorządowego programu pomocy rodzinom wielodzietnym, tym bardziej w odniesieniu do wyłącznej kompetencji burmistrza w zakresie określenia wzoru porozumienia w sprawie udziału w Programie oraz wzoru deklaracji przystąpienia do Programu. Podejmując zatem wyżej wymienioną uchwałę zakwestionowaną w tym zakresie przez organ nadzoru, skarżąca gmina działała na podstawie prawa i była organem uprawnionym do ustanowienia Programu pomocy członkom rodzin wielodzietnych.

Zdaniem Sądu, z racji przedstawionych powyżej, organ nadzoru niezasadnie przyjął, że przedmiotowa uchwała jest niezgodna z art. 27 ust.2 ustawy. W konsekwencji powyższego nie można uznać z skuteczne powołanie się w kontrolowanym rozstrzygnięciu nadzorczym na naruszenie art. 7, art. 94 oraz w dalszej części 2 Konstytucji RP. Bez wpływu na zgodność z prawem zakwestionowanych § 4 ust. 2 i ust. 3 załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały pozostaje także bezpośrednie odwołanie się do treści tych regulacji. Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, w myśl natomiast art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W doktrynie wskazuje się, że art. 94 Konstytucji określa względnie luźny związek między upoważnieniem (tym samym ustawą), a aktem prawa miejscowego, wydanym na jego podstawie. Luźniejszym niż ten, jaki wynika z formuły art. 92 ust. 1 Konstytucji, nakazującej wydawanie rozporządzeń w celu wykonania ustaw. Wyklucza on co do zasady wymóg wykonawczego charakteru aktów prawa miejscowego jako warunek ich legalności (K. Działocha w: „Konstytucja RP. Komentarz” Wyd. Sejm. 2001 t. II uw. 4 s. 5 do art. 94). Należy także podkreślić, że organ nadzoru podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały może to skutecznie uczynić jedynie w sytuacji istotnego naruszenia prawa. Rozstrzygnięcie o stwierdzeniu nieważności uchwały przez Wojewodę może być zatem wydane tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym i gdy wynika to wprost z treści takiego przepisu. Przez pojęcie „prawa”, z którym uchwała organu województwa musi być zgodna, należy rozumieć przepisy zawarte w aktach normatywnych

powszechnie obowiązujących i to w dacie podjęcia uchwały, a taka sytuacja na gruncie niniejszej sprawy nie zaistniała (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2007r., sygn. akt II SA/Wa 760/07, Lex nr 383799).

W przedstawionej powyżej sytuacji uzasadnione jest twierdzenie skargi, że tak dokonana ingerencja organu nadzoru w kontrolowanej uchwale została dokonana mimo braku wyraźnej sprzeczności z powołanymi przepisami prawa, zatem w gruncie rzeczy bez podstawy prawnej.

W świetle tego co wyżej powiedziano, nie zasługuje także na aprobatę Sądu stanowisko organu nadzoru dotyczące zakwestionowania zwrotu: „usamodzielnienie się dziecka” jako naruszającego art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy i art. 2 Konstytucji, wobec jego nieostrego, dającego dużą swobodę do interpretacji charakteru. W istocie, tak jak podnosi to autor skargi argumentacja organu nadzoru wyrażona w tym względzie ograniczyła się w zasadzie do przytoczenia poglądów Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zasad prawidłowej legislacji pomijając konkretną argumentację dotyczącą braku legalności odniesienia się w uchwale przez Radę Gminy do pojęcia „usamodzielnienie się dziecka”. Dopiero na etapie odpowiedzi na skargę organ podjął próbę sanowania tych braków, świadczących o uchybieniu regulacji art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Tymczasem należy zauważyć, że bezsprzecznie regulacja art. 27 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy zawiera wyliczenie, z którego jednoznacznie wynika, upoważnienie Rady Gminy do określenia zakresu podmiotowego programu samorządowego pomocy rodzinie wielodzietnej jaki i zasad realizacji tego programu. Tymczasem, jak zasadnie podnosi strona skarżąca, zwrot ten mimo braku jego legalnej definicji jest używany przez ustawodawcę w powszechnie obowiązujących aktach zarówno rangi ustawowej, jak i podustawowej w odniesieniu do sytuacji dzieci, tj. ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jednolity, Dz.U. z 2015 r. poz. 332), Rozporządzenie Ministra pracy i polityki społecznej w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej, z dnia 22 grudnia 2011 r. (Dz.U z 2011 r. Nr 292, poz. 1720) oraz Rozporządzenie Ministra pracy i polityki społecznej w sprawie udzielania pomocy na usamodzielnienie, kontynuowanie nauki oraz zagospodarowanie z dnia 3 sierpnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 954);

Tym samym zarzuty organu nadzoru w odniesieniu do niedopuszczalności posłużenia się podobnym pojęciem w akcie prawa miejscowego, tylko z uwagi na jego niedookreślony charakter, należy uznać co najmniej za nieadekwatne w kontekście uznania go za nieważny. W kwestionowanym rozstrzygnięciu nadzorczym stwierdzono bowiem nieważność § 7 ust. 2 Programu (tj. załącznika nr 1 do kontrolowanej uchwały) we fragmencie „usamodzielnienie się dziecka” powołując się na zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Trzeba jeszcze zauważyć, że także konfrontacja art. 4 ust. 1 ustawy zawierającego katalog podmiotów, którym przysługują uprawnienia wynikające z karty, z treścią kwestionowanej regulacji określającej po stronie beneficjentów programu obowiązek informowania o zaistniałych okolicznościach mających wpływ na uczestnictwo w programie, czyli określającym de facto zasady realizacji tego programu, nie budzi zastrzeżeń Sądu. Zakwestionowane przez organ nadzoru unormowanie bezsprzecznie nawiązuje bowiem właśnie do powołanej regulacji ustawy, która określa, że prawo do posiadania Karty przysługuje członkowi rodziny wielodzietnej tj. takiej w której rodzic (rodzice) lub małżonek rodzica mają na utrzymaniu co najmniej troje dzieci. Jest to zatem podstawowe wstępne kryterium, które musi spełniać każdy z podmiotów wymienionych w dalszej części tego przepisu. Zatem to właśnie przez pryzmat tego przepisu, należy czytać kwestionowaną regulację statuującą obowiązek przekazywania informacji o usamodzielnieniu się dziecka, co zapewni jego jednolitą wykładnię i stosowanie z uwzględnieniem zakresu podmiotowego wskazanego w ustawie. Podsumowując, należy stwierdzić, że Sąd kontrolując zaskarżone rozstrzygnięcie jak i podjętą przez skarżącą uchwałę nie dopatrywał się w niej istotnego naruszenia prawa, które uzasadniałoby stwierdzenie nieważności regulacji tej uchwały w zakwestionowanym w rozstrzygnięciu zakresie.

Mając powyższe na uwadze, na mocy art. 148 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji. O kosztach postępowania orzeczono na mocy art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490, j.t.).