



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 maja 2024 r.

Poz. 3737

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.399.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXXV/743/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Wodzisławia Śląskiego programu „Rodzina 3+”, w całości, jako sprzecznej z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 20014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2023 r. poz. 2424), dalej jako: ustawa.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego na sesji w dniu 27 marca 2023 r. podjęła uchwałę nr LXXV/743/24 w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Wodzisławia Śląskiego programu „Rodzina 3+”.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miejska przyjęła regulamin programu „Rodzina 3+” dla rodzin wielodzietnych zamieszkujących na terenie miasta Wodzisławia Śląskiego, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

Załącznik stanowiący Regulamin Programu „Rodzina 3+” składa się z trzech grup uregulowań. Pierwsza z nich zawierająca „Postanowienia ogólne” reguluje zakres podmiotowy Programu, jego podstawowe cele oraz sposób ich realizacji (§ 1-§ 3 załącznika do uchwały), druga grupa określa „Zasady przyznawania i wydawania Kart „Rodzina 3+” (§ 4 załącznika do uchwały), trzecia grupa zatytułowana została „Partnerzy Programu „Rodzina 3+” (§ 5 załącznika do uchwały).

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska powołała przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 27 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zasady tworzenia i przyjmowania samorządowych programów przyznających uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych zostały uregulowane przepisami art. 27-28a ustawy. Zgodnie z ich treścią:

Art. 27. 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.*

3. *Przyjmowanie i realizacja samorządowych programów, o których mowa w ust. 1, jest zadaniem własnym samorządu terytorialnego.*

Art. 28. 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.

Art. 28a. Informacje o przyznanych przez jednostki samorządu terytorialnego uprawnieniach dla członków rodzin wielodzietnych jednostki te przekazują, za pomocą systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2, ministrowi właściwemu do spraw rodziny.

W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru, przyjęty przez Radę Miejską Wodzisławia Śląskiego program „Rodzina 3+” dla rodzin wielodzietnych zamieszkujących na terenie miasta Wodzisławia Śląskiego, nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 27 ust. 2 ustawy. Program nie określa zakresu uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych – a więc materii wymaganej przepisem art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego przepisem § 1 ust. 2 załącznika do uchwały określiła jako podstawowe cele programu:

- wspieranie oraz promowanie pozytywnego wizerunku rodziny wielodzietnej,
- wzmacnianie kondycji finansowej rodziny wielodzietnej,
- zwiększanie szans rozwojowych dzieci i młodzieży wywodzących się z rodzin wielodzietnych,
- wspieranie rodziców w procesie wychowawczym.

Przepisem § 3 załącznika do uchwały postanowiła, że:

§ 3 *Realizacja celów programu nastąpi poprzez:*

- *umożliwienie członkom rodziny wielodzietnej korzystania z ulg i zniżek zaoferowanych przez Partnerów, którzy wyrazili chęć przystąpienia do programu,*
- *uwzględnienie potrzeb rodzin wielodzietnych w programach i działaniach podejmowanych przez miasto Wodzisław Śląski.*

Stosownie do przepisu § 5 ust. 1 załącznika do uchwały: *Wykaz aktualnych Partnerów Programu oraz oferowanych przez nich ulg i zwolnień publikowany jest na stronie internetowej Urzędu Miasta Wodzisławia Śląskiego www.wodzislaw-slaski.pl.*

Zdaniem organu nadzoru, przytoczone powyżej przepisy uchwały nie określają „zakresu uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych”. W regulacjach tych mowa bowiem o bliżej nieokreślonych ulgach i zniżkach oferowanych przez „Partnerów” – którzy nawet nie tyle co „przystąpili” – ale: *którzy* jedynie *wyrazili chęć przystąpienia do programu*. Ponadto samo pojęcie „Partnerzy” – nie zostało w żaden sposób w uchwale zdefiniowane, nie zostało w niej wskazane, jakie podmioty prawa mogą – jako „Partnerzy” –

przystąpić do Programu i na jakich zasadach w nim uczestniczyć. Przepis § 5 uchwały wskazuje jedynie, że wykaz aktualnych „Partnerów” jest publikowany na stronie internetowej Urzędu Miasta. Uchwała nie precyzuje również, o jakiego rodzaju ulgi i zniżki chodzi. Z uchwały nie wynika, w jakich dziedzinach, w jakim wymiarze i na jakich zasadach ulgi i zniżki będą udzielane. Również i w tym zakresie Rada Miejska odsyła do strony internetowej Urzędu Miasta. Taka konstrukcja przepisów nie pozwala przyjąć, że to uchwała programowa reguluje *zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych*.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego, postanawiając w przepisie § 5 ust. 1 załącznika do uchwały, że: *Wykaz aktualnych Partnerów Programu oraz oferowanych przez nich ulg i zwolnień publikowany jest na stronie internetowej Urzędu Miasta*, dokonała niedopuszczalnej subdelegacji wyłącznych kompetencji Rady do określenia *zakresu uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych* na organ wykonawczy. Przekazanie tej materii do uregulowania w ogłoszeniu na stronie internetowej – w istocie jest równoznaczne ze scedowaniem obowiązku stanowienia w tym zakresie na inny organ. W konsekwencji tego przepisu uchwały, uregulowanie jej istotnej i obligatoryjnej treści jest uzależnione od działania przyszłego i niepewnego innego organu. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że postanowienie uchwały o przekazaniu kompetencji prawotwórczych jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Orzecznictwo sądowe wyraźnie zakazuje subdelegacji kompetencji prawotwórczych przez organ do tego upoważniony ustawowo na rzecz organu w takie kompetencje niewyposażonego (tak m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2006 r. sygn. akt IV SA/Wr 600/04 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Wr 851/11). Przekazanie kompetencji prawotwórczych przez Radę Miejską, bez specjalnego upoważnienia ustawowego, narusza więc zakaz subdelegacji, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ stanowiący gminy obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego mu przez ustawę. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku, gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2000 r. (SA/Wr 1798/99): „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu”. Analiza treści art. 27 ust. 2 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, ustawodawca wyznaczył granice upoważnienia ustawowego. Zawarte w przepisie art. 27 ust. 2 ustawy określenie „w szczególności” oznacza, że uchwała rady gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie i zagadnienia. Należy jednak uznać, że o ile w zakresie przedmiotowym art. 27 ust. 2 ustawy nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść samorządowego programu przyznającego uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych, które winny być w takim programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 27 ust. 2 ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów Programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego w istotny sposób naruszyła art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy, albowiem dokonując niedopuszczalnej subdelegacji swoich wyłącznych kompetencji na organ wykonawczy, nie zrealizowała w pełni upoważnienia ustawowego określonego w tym przepisie – to jest nie uregulowała w sposób wyczerpujący *zakres uprawnień przysługujących członkom rodzin wielodzietnych*.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała nr LXXV/743/24 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie wprowadzenia na terenie miasta Wodzisławia Śląskiego programu „Rodzina 3+”, istotnie narusza prawo, co czyni stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz