



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 lutego 2020 r.

Poz. 1769

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE KN-I.4131.1.68.2020.20 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 20 lutego 2020r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XIX/241/2020 Rady Miejskiej w Nowym Tomysłu z dnia 22 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVII/379/2013 Rady Miejskiej w Nowym Tomysłu z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu „Karta Rodziny 3+” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 stycznia 2020 r. Rada Miejska w Nowym Tomysłu podjęła uchwałę nr XIX/241/2020 w sprawie zmiany uchwały nr XXXVII/379/2013 Rady Miejskiej w Nowym Tomysłu z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu „Karta Rodziny 3+”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zmianami) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zmianami)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 29 stycznia 2020 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził co następuje:

Zgodnie z przepisami art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507), do zadań własnych gminy należy: „*podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych*”. Z kolei art. 110 ust. 10 tej ustawy stanowi, że: „*Rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej.*” Przywołany powyżej przepis ustawy o pomocy społecznej stanowi upoważnienie do tworzenia lokalnych programów pomocy społecznej, które swoim zakresem przedmiotowym oraz podmiotowym mogą dotyczyć różnych kwestii związanych z szeroko rozumianą pomocą społeczną. Przepis ten należy zatem odczytywać jako przepis o charakterze ramowym.

W kontekście przedmiotu regulacji badanej uchwały, wskazać należy, że z dniem 1 stycznia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1390), dalej również jako „ustawa KDR”. Ustawa ta zawiera kompleksowe rozwiązania prawne dotyczące uprawnień przyznawanych rodzinom wielodzietnym. Wprowadzone w ustawie KDR uregulowania prawne stwarzają również podstawy do opracowywania samorządowych programów przyznających uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Stosownie do treści art. 27 ust. 1 ustawy KDR, rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa mogą uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. 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 (art. 27 ust. 2 ustawy KDR). Treść przytoczonego powyżej przepisu wskazuje, że utworzony program stanowić będzie w sposób bezpośredni podstawę konkretnych uprawnień dla mieszkańców gminy.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru, należy zwrócić uwagę na relację zachodzącą pomiędzy przepisami ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy KDR w zakresie tworzenia lokalnych programów pomocowych dla rodzin wielodzietnych. W ocenie organu nadzoru, pomiędzy art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 27 ustawy KDR zachodzi zbieg norm, których zakresy przedmiotowe i podmiotowe (w przypadku programów pomocowych dla rodzin wielodzietnych) pozostają w stosunku zawierania się. W takiej sytuacji, przy ustalaniu prawidłowej podstawy prawnej do podjęcia programu, należy posłużyć się jedną z podstawowych reguł kolizyjnych wykładni, a mianowicie *lex specialis derogat legi generali*.

Rozpatrując powyższe w kontekście przywołanych powyżej przepisów ustawy o pomocy społecznej i ustawy KDR, można zauważyć, że przepis art. 27 ustawy KDR stanowi przepis o charakterze *lex specialis* w stosunku do przepisu *lex generalis* ustawy o pomocy społecznej (art. 110 ust. 10 tej ustawy). Wynika to z faktu zawierania się zakresu podmiotowego i przedmiotowego regulacji art. 27 ustawy KDR w zakresie podmiotowym i przedmiotowym art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej. Przepis art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej stanowi ogólną podstawę prawną do tworzenia lokalnych programów pomocy społecznej, natomiast przepis art. 27 ustawy KDR zawiera wprost uregulowania dotyczące samorządowego programu przyznającego uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych.

W świetle powyższego, w obowiązującym stanie prawnym podstawę prawną ocenianej uchwały stanowi art. 27 ustawy KDR. Aktualnie regulacje dotyczące pomocy rodzinom wielodzietnym w postaci nadania im pewnych uprawnień powinny być zatem podejmowane w oparciu o przepis art. 27 ustawy KDR.

Zdaniem organu nadzoru, brak postanowienia o ogłoszeniu badanej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego stanowi naruszenie art. 2 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, zwanej dalej: „ustawą OAN”).

Obowiązek ogłoszenia aktu prawa miejscowego, jako warunek jego wejścia w życie, ma swoje źródło w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.): *„Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”*.

W świetle art. 2 ust. 1 ustawy OAN, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co wynika z zapisów art. 13 pkt 2 ustawy OAN. Z kolei w art. 4 ust. 1 ustawy OAN uregulowane zostały kwestie dotyczące terminu wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanych w dziennikach urzędowych. Co do zasady wchodzi one w życie po upływie czterech dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W ocenie organu nadzoru, badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego i jako taka powinna wejść w życie w określonym wyżej trybie.

Treść art. 27 ust. 2 ustawy KDR wskazuje, że uchwalony program przyznawać ma uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych i określać zakres podmiotowy programu oraz zasady jego realizacji. Z zapisu tego wynika, że utworzony program stanowić będzie w sposób bezpośredni podstawę konkretnych uprawnień dla mieszkańców gminy – członków rodzin wielodzietnych. Uchwała jest aktem abstrakcyjnym i będzie stosowana wielokrotnie w czasie swego obowiązywania, a więc nie ulegnie skonsumowaniu po jednorazowym skorzystaniu przez jej adresatów z uprawnień w niej zawartych. Wyżej przywołane argumenty jednoznacznie wskazują, iż uchwałę należy zakwalifikować jako akt prawa miejscowego.

W przypadku uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytej publikacji, jak i zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Po 228/18, w którym Sąd ten orzekł: *„W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji*

w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałe, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny od dnia jego podjęcia”.

Ponadto rada w § 1 pkt 1 badanej uchwały, zmieniającej § 1 uchwały nr XXXVII/379/2013 Rady Miejskiej w Nowym Tomyślu z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu „Karta Rodziny 3 +”, dalej jako „zmieniana uchwała”, wskazała iż program dotyczy „działań na rzecz rodzin wielodzietnych, których co najmniej jedno z rodziców/opiekunów jest zameldowane na terenie gminy Nowy Tomyśl”. Natomiast § 2 pkt 4 zmienianej uchwały otrzymał brzmienie, zgodnie z którym poprzez gospodarstwo domowe należy rozumieć „gospodarstwo domowe prowadzone wspólnie odpowiednio przez rodzica/rodziców/opiekunów prawnych z dziećmi, w którym co najmniej jedno z rodziców/opiekunów zameldowane jest na terenie gminy Nowy Tomyśl”. Rada określiła zatem zakres podmiotowy programu, do czego - stosownie do treści art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy KDR - została zobowiązana. Jednakże określając zakres podmiotowy programu rada posłużyła się dodatkowo kryterium zameldowania dla określenia beneficjentów programu.

Ustawodawca w treści art. 4 ust. 1 ustawy KDR wprost wskazuje, iż 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. Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 ustawy KDR, „Członkami rodziny wielodzietnej są: 1) rodzic (rodzice) - przez którego rozumie się także rodzica (rodziców) zastępczych lub osobę (osoby) prowadzącą rodzinny dom dziecka; 2) małżonek rodzica; 3) dziecko - przez które rozumie się także 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. poz. 1111 i 924). Prawo do posiadania Karty przysługuje dziecku, jeżeli w dniu składania wniosku o przyznanie Karty co najmniej troje dzieci w rodzinie wielodzietnej spełnia wymagania, o których mowa w ust. 2b” (art. 4 ust. 2a ustawy KDR). „Prawo do posiadania Karty przysługuje odpowiednio dziecku:

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 dnia 30 września roku

- 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” (art. 4 ust. 2b ustawy KDR).

Zatem jak wyżej wskazano, posiadanie karty, a więc i korzystanie z uprawnień wynikających z karty uzależnione jest od spełnienia jedynie kryterium wielodzietności. Jest to uzasadnione, bowiem karta dużej rodziny jest jednym z elementów polityki prorodzinnej. 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 wielodzietności. Inne kryteria nie mogą stanowić podstawy przyznawania uprawnień wynikających z karty dużej rodziny.

Ustawodawca w treści art. 9 ust. 1 ustawy KDR wskazuje, iż „Kartę przyznaje wójt właściwy ze względu na miejsce zamieszkania członka rodziny wielodzietnej”. Natomiast zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks Cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145), dalej jako k.c., „Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu”. Należy zatem stwierdzić, iż wprowadzenie w uchwale kryterium zameldowania na terenie gminy Nowy Tomyśl jako dodatkowej przesłanki do przyznawania uprawnień wynikających z karty dużej rodziny stanowi bezpodstawnie wykroczenie poza delegację ustawową określoną w art. 27 ust. 2 pkt 1 ustawy KDR w związku z art. 25 k.c.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych jest gminnym aktem prawnym skierowanym do mieszkańców gminy, którzy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zatem również w tym przepisie mowa

o mieszkańcach gminy, tworzących wspólnotę samorządową, bez odwołania się do kryterium zameldowania czy miejsca opłacania podatków jako wyznaczników kwalifikujących osoby do wspólnoty samorządowej.

Końcowo organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność zweryfikowania zapisów zmienianej uchwały pod kątem zgodności z przepisami ustawy KDR, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2015 r., w tym w szczególności załącznika nr 3 określającego wzór wniosku o wydanie karty rodziny 3 +.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Łukasz Mikołajczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Nowym Tomyślu

Burmistrz Nowego Tomyśla