

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.43.2016.ACh

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515, z 2016 r., poz. 1045, poz. 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały NR XIX/290/16 Rady Miasta Białystok z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Programu „Białostocka Karta Dużej Rodziny”.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 1 marca 2016 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę NR XIX/290/16 w sprawie wprowadzenia Programu „Białostocka Karta Dużej Rodziny”, która 7 marca 2016 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 23 marca 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności.

Rada Miasta Białystok uchwaliła kwestionowaną przez organ nadzoru uchwałę, działając na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015r., poz. 1515, z 2016 r., poz. 1045 i poz. 1890) oraz uchwały NR LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2010 - 2012 plus”. Tymczasem podstawę prawną do regulacji przez radę gminy materii objętej przedmiotową uchwałą stanowi art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014, poz. 1863 z późn. zm.), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. Zgodnie z ww. artykułem rada gminy, rada

powiatu oraz sejmik województwa mogą uchwalić samorządowy program przyznający uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych.

Mocą postanowień § 2 ust. 1 uchwały w sprawie wprowadzenia Programu „Białostocka Karta Dużej Rodziny”, Rada Miasta Białystok powierzyła Prezydentowi Miasta Białegostoku określenie Regulaminu wydawania i korzystania z dokumentu potwierdzającego uprawnienia do korzystania z ulg, preferencji i świadczeń przewidzianych w Programie „Białostocka Karta Dużej Rodziny” oraz jego wzoru.

Należy podkreślić, iż ustęp 2 art. 27 ww. ustawy określa obligatoryjne elementy, które powinien zawierać taki program wskazując, iż 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.

Nałożenie przez ustawodawcę na radę obowiązku określenia zasad realizacji programu oznacza zatem, że nie może ona kompetencji do ustalenia zasad wydawania i korzystania z dokumentu potwierdzającego uprawnienia do korzystania z ulg, preferencji i świadczeń przewidzianych w Programie „Białostocka Karta Dużej Rodziny” oraz jego wzoru przekazywać innemu organowi samorządowemu. Tymczasem Rada Miasta Białystok powierzyła to zadanie Prezydentowi Miasta Białegostoku. Powyższe stanowi niedopuszczalną, w świetle obowiązujących przepisów, subdelegację kompetencji. Zasady realizacji Programu stanowią obligatoryjny element Programu, zatem powinny zostać uregulowane w tej uchwale przez uprawniony do tego organ tj. Radę Miasta Białystok. Katalog elementów Programu, z uwagi na użycie w jego treści sformułowania „w szczególności” jest katalogiem otwartym, co oznacza, że Rada zobowiązana jest obligatoryjnie uregulować elementy wymienione w art. 27 ust. 2 pkt 1-3 oraz może uregulować inne jeszcze elementy, jeżeli uzna to za stosowne. Rada nie może natomiast, nie mając do tego podstaw prawnych, scedować materii zastrzeżonej dla siebie.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru wzór dokumentu potwierdzającego uprawnienia oraz regulamin wydawania i korzystania z tego dokumentu zakwalifikować należy do zasad realizacji programu, które są elementem obligatoryjnym Programu. Upoważnienie Prezydenta Miasta Białegostoku do ich określenia nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej zawartej w art. 27 ust. 2 pkt 3 cytowanej ustawy.

Ponadto Rada Miasta Białystok w § 5 przedmiotowej uchwały postanowiła, że uchwała ta wchodzi w życie z dniem podjęcia, pomijając obowiązek ogłoszenia jej, jako aktu prawa miejscowego, w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Z treści art. 27 ustawy o Karcie Dużej Rodziny wynika, że uchwała podejmowana na podstawie tego przepisu adresowana jest do podmiotów nieokreślonych i zewnętrznych wobec podejmujących ją organów. Będą to mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego tworzący rodziny wielodzietne. Uchwała ta jest także 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. Poza tym uchwała ta 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 ww. ustawy stanowi akt prawa miejscowego, a jako taki - zgodnie z dyspozycją art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 296) - podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ww. ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ponadto przepis art. 4 ust. 1 stanowi, iż akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Postępowanie nadzorcze wykazało ponadto, że Rada Miasta w § 2 ust. 1 Programu „Białostocka Karta Dużej Rodziny” - stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały dokonała modyfikacji regulacji ustawowych w zakresie podmiotów uprawnionych. Wprowadziła bowiem obowiązek prowadzenia wspólnego gospodarstwa domowego oraz wyeliminowała z kręgu podmiotów uprawnionych dzieci legitymujące się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności – bez ograniczeń wiekowych – (wskazane w art. 4 ust. 1 pkt 3) przez co zawęziła krąg osób uprawnionych do korzystania z Programu - zdefiniowany w art. 4 ustawy o Karcie Dużej Rodziny. Dodatkowo Rada dokonała podwyższenia wieku – (określonego w art. 4 ust. 1 pkt 2) – do ukończenia 26 roku życia w przypadku gdy dziecko uczy się lub studiuje. Stanowi to niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowych przez przepisy prawa miejscowego, znajdującą odzwierciedlenie w utrwalonej już linii orzeczniczej. 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. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 listopada 2015 r., Sygn. akt VIII SA/Wa 319/15 stwierdził: „(...) z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko koresponduje z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "zasad techniki prawodawczej". Zgodnie z jego treścią w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zasada ta ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego (§ 143 załącznika do rozporządzenia). Stanowisko to znajduje także odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że "uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy."”

Wobec faktu, iż Rada Miasta Białystok w Programie „Białostocka Karta Dużej Rodziny” nie uregulowała obligatoryjnego elementu jakim są zasady realizacji programu (delegowała ten obowiązek na Prezydenta Miasta Białegostoku), przewidziała jego wejście w życie z dniem podjęcia oraz dokonała modyfikacji regulacji ustawowych - doszło do naruszenia ww. przepisów prawa w sposób istotny. Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały NR XIX/290/16 Rady Miasta Białystok z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie wprowadzenia Programu „Białostocka Karta Dużej Rodziny” w całości.

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

Otrzymuje:

Rada Miasta Białystok

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli