



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.696.2019

Katowice, dnia 23 października 2019 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/166/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 września 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/145/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 12 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Programu "Rodzina na 5+", w całości, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1832 ze zm.) oraz art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W dniu 16 września 2019 r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/145/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 12 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Programu "Rodzina na 5+". Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 września 2019 r.

Uchwała ta została podjęta w oparciu o przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.). Należy podkreślić, iż wskazane wyżej przepisy ustawy o pomocy społecznej do dnia 31 grudnia 2015 r. – przy określonych założeniach i warunkach – stanowiły formalnoprawną podstawę podejmowania programów wsparcia rodzin wielodzietnych.

Z dniem 1 stycznia 2015 roku weszła w życie ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, w której przepisem art. 27 ust. 1 ustawodawca przyznał radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa kompetencję do uchwalenia samorządowego programu przyznającego uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Tak więc na mocy nowej ustawy organy stanowiące wprost zostały wyposażone w prawo stanowienia programów wsparcia rodzin wielodzietnych. Tym samym wszelkie działania tych organów w powyższym zakresie od chwili wejścia w życie ustawy, powinny być oparte na nowej podstawie prawnej, zwłaszcza że ta wprowadziła wymogi co do zakresu przedmiotowego nowych regulacji programowych. Skoro zaś ustawa o Karcie Dużej Rodziny nie przewidywała żadnych przepisów przejściowych zachowujących w mocy dotychczas wydane programy, to wszelkie ich zmiany, jako, że dokonywane są na podstawie nieaktualnych upoważnień ustawowych, są niedopuszczalne.

W konsekwencji tego należy uznać, że uchwała Nr XII/166/19 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 września 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIV/145/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 12 września 2011 r. w sprawie uchwalenia Programu "Rodzina na 5+" – jako akt wydany na podstawie nie mających zastosowania w sprawie przepisów ustawy istotnie narusza prawo. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a niedopuszczalnym w świetle prawa jest podejmowanie działań wobec aktu, na podstawie niewłaściwych przepisów ustawy. W tej sytuacji jedynym prawidłowym zabiegiem legislacyjnym Rady Miasta Zabrze będzie przyjęcie nowego programu w oparciu o nową podstawę prawną.

Pozostawienie w obrocie prawnym kwestionowanej uchwały jest niemożliwe również z uwagi na aspekt formalnoprawny. W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta na podstawie art. 27 ust. 1 i ust. 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny stanowi akt prawa miejscowego. Mając na uwadze materię regulowaną przedmiotową uchwałą, w ocenie organu nadzoru, badany akt normatywny nie może być traktowany inaczej aniżeli akt prawny powszechnie obowiązujący na danym terenie o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powoływać każdy uprawniony członek rodziny wielodzietnej. Uchwała ta przyznaje więc nieokreślonemu kręgowi podmiotów określone prawo podmiotowe i reguluje zasady oraz tryb jego uzyskiwania. Z kolei z abstrakcyjności przepisów tej uchwały wynika możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów, co powoduje, że nie konsumuje się ona po jednokrotnym zastosowaniu. Uznać należy w związku z tym, że uchwała ta podlega rygorom art. 88 Konstytucji RP i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Tymczasem, Program uchwalony uchwałą Nr XIV/145/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 12 września 2011 r. takiego charakteru nie posiadał. Zgodnie z § 4 ww. uchwały „wchodzi ona w życie z dniem podjęcia”.

Ponadto, należy zauważyć, iż w uchwale Nr XII/166/19 Rada Miasta Zabrze nie zawarła żadnych regulacji normujących kwestie uzyskania przez nią mocy obowiązującej (brak w niej jakichkolwiek przepisów, które przewidywałyby datę wejścia w życie uchwały). Na treść uchwały składają się unormowania trzech przepisów: § 1 uchwały dokonuje zmiany w załączniku do uchwały Nr XIV/145/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 12 września 2011 r., § 2 uchwały wskazuje, że „pozostałe postanowienia załącznika nie ulegają zmianie”, natomiast przepis § 3 uchwały wykonanie uchwały powierza Prezydentowi Miasta Zabrze.

W ocenie organu nadzoru brak wskazanej wyżej regulacji narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w przepisie art. 2 Konstytucji RP. Daty wejścia w życie uchwały nie można bowiem domniemywać. W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu, ma również możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (*patrz: Z. Tabor, Teoretyczne problemy legalności, Katowice 1998, s. 65 i n.*). Niewątpliwie jedną z istotnych

dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego. Należy podnieść, że regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W przypadku aktów wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określenie daty wejścia w życie tego aktu jest konieczne i ma szczególnie istotne znaczenie. Należy bowiem zauważyć, że uchwały podejmowane przez te organy mogą mieć różny charakter, przez co mogą podlegać różnym trybom uzyskiwania mocy obowiązującej, a tym samym mogą wchodzić w życie w różnym czasie. Mogą to być bowiem uchwały zwykłe, które będą wchodzić z dniem podjęcia (lub z innym terminem wskazanym w tych uchwałach). Mogą to być też uchwały stanowiące akt prawa miejscowego, które z tego powodu, na mocy art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, będą ogłoszone wojewódzkim dziennikiem urzędowym i będą wchodzić w życie po upływie 14 dni od tego ogłoszenia (bądź po upływie dłuższego *vacatio legis*), zgodnie z art. 4 tej ustawy. Wreszcie mogą to być uchwały, które na mocy przepisu szczególnego będą ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ale jako uchwały zwykłe, będą wchodzić w życie z dniem podjęcia (lub z innym terminem dowolnie wskazanym). Przeciętny adresat danej uchwały zaś nie jest w stanie sam ocenić, jaki charakter ona nosi, a tym samym jednoznacznie stwierdzić, w jakim terminie wejdzie ona w życie. Brak w przedmiotowej uchwale regulacji określającej datę wejścia w życie narusza zatem art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - w całości - należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego