

**KARTA MIESZKAŃCA – PRÓBA OPISU INSTYTUCJI NA PODSTAWIE UCHWAŁ RAD GMIN
AGLOMERACJI WARSZAWSKIEJ****1. Wprowadzenie do problematyki karty mieszkańca**

Polski system ustawodawczy nie zna ani pojęcia „karty mieszkańca”, ani „programu karty mieszkańca”, niemniej instytucja ta znana jest polskiemu porządkowi prawnemu. Występuje ona na szczeblu lokalnym, na poziomie najniższej jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy. Programy kart mieszkańca wprowadzane są do obrotu na podstawie uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (dalej: „rada gminy”, przy czym oznacza to także „radę miejską” i „radę miasta”).

Funkcjonalnie karta mieszkańca podobna jest do Karty Dużej Rodziny, która została wprowadzona ustawą z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2016 r. poz. 785 ze zm.) – dalej: u.k.d.r. Artykuł 1 ust. 1 u.k.d.r. wskazuje na cele Karty Dużej Rodziny, czyli na przyznanie członkom rodziny wielodzietnej korzystniejszych uprawnień, które zgodnie z art. 1 ust. 2 u.k.d.r. polegają na preferencyjnym dostępie do towarów i usług lub innych form działalności.

Mimo że brak jest w obrocie prawnym podobnych, wspólnych dla całego kraju przepisów dotyczących karty mieszkańca, to sposób jej działania jest podobny, tzn. osoba posiadająca cechę x zyskuje dostęp do usług lub towarów po preferencyjnej cenie. Rzecz jasna ze względu na brak ogólnokrajowej regulacji w tym zakresie samorządy w różny sposób wskazują na przywileje płynące z posiadania karty mieszkańca, jednakże w nadzwyczaj jednolity sposób wskazują ową cechę x, o czym będzie mowa dalej.

W związku z powyższym, chcąc należycie zaprezentować instytucję karty mieszkańca i przedłożyć problemy związane z tą instytucją, należy niejako stworzyć wzorzec karty mieszkańca w sposób indukcyjny

* Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: jdk05800@gmail.com.

tj. analizując poszczególne uchwały rad gmin powołujące do życia karty mieszkańca i dalej wskazując cechy i problemy wspólne dla tej instytucji. Następnie wzorzec ten należy porównać z instytucją Karty Dużej Rodziny, który można przyjąć za wzór instytucji tego typu.

2. Występowanie kart mieszkańca w aglomeracji warszawskiej

Na dzień 1 stycznia 2016 r. istniało w Polsce 2 478 gmin¹, w związku z czym ustalenie całkowitej liczby gmin, które podjęły uchwały będące podstawą do wprowadzenia kart mieszkańca jest kłopotliwe. Jednakże nawet pobieżne wyszukiwanie takich gmin poprzez odpowiednie uchwały w wojewódzkich dziennikach urzędowych i na stronach samych gmin pozwala zauważyć, że koncepcja programu karty mieszkańca jest szczególnie popularna w gminach składających się na aglomerację warszawską. W związku z powyższym na potrzeby niniejszego opracowania charakterystyka karty mieszkańca zostanie dokonana na podstawie uchwał rad gmin wchodzących w skład aglomeracji warszawskiej i dzielnic miasta stołecznego Warszawy.

Mimo uchwalenia w dniu 9 października 2015 r. ustawy o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.)², struktura taka nie została utworzona na obszarze obejmującym m. st. Warszawę i gminy sąsiednie, stąd chcąc określić jakie jednostki samorządu terytorialnego wchodzą w jej skład, należy sięgnąć do innych źródeł.

Obszar aglomeracji Warszawa określono w uchwale Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie likwidacji dotychczasowej aglomeracji Warszawa oraz wyznaczenia nowej aglomeracji Warszawa (Dz.Urz. Woj. Maz. poz. 5557) w jej § 2, który to obejmuje obszar m. st. Warszawy i niektóre miejscowości niektórych sąsiednich gmin. Taką definicję aglomeracji warszawskiej należy uznać za zbyt wąską i należy ją odrzucić. Inne określenie obszaru aglomeracji warszawskiej można znaleźć w informacji prasowej Ministerstwa Rozwoju

¹ <http://administracja.mac.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html>, 20.08.2016.

² Ustawa ta została zresztą uchylona ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730).

z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie podziału statystycznego Mazowsza na dwie jednostki NUTS 2 (https://www.mr.gov.pl/media/14929/Podzial_Mazowsza_180216.pdf, 22.08.2016). Propozycja ta została wypracowana jako efekt debaty nad ewentualnym podziałem administracyjnym lub statystycznym województwa mazowieckiego na mniejsze jednostki³. Przyjęte przez Radę Ministrów założenia polegają na statystycznym podziale województwa na dwie jednostki typu NUTS 2, gdzie jedna ma obejmować: m. st. Warszawę oraz powiaty: nowodworski, legionowski, wołomiński, miński, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, grodziski i warszawski zachodni. Tak zakreślony obszar obejmuje zatem 9 powiatów ziemskich, 69 gmin, jedno miasto na prawach powiatu wraz z jego 18 dzielnicami – jednostkami pomocniczymi.

W analizowanym obszarze program karty mieszkańca rozumianej jako instytucja, która uprawnia osoby fizyczne spełniające określone przesłanki, wdrożyły następujące gminy: Brwinów, Grodzisk Mazowiecki, Jabłonna, Kampinos, Konstancin, Legionowo, Marki, Nadarzyn, Pomiechówek, Pruszków, Ząbki i Zielonka a także m. st. Warszawa i dzielnica Bemowo m. st. Warszawy. Słowem – uczyniło to 13 gmin i 1 jednostka pomocnicza⁴. Odrębnej analizie w innym tekście powinny zostać poddane karty mieszkańca, które zapewniają preferencyjny dostęp tylko do biletów warszawskiej komunikacji miejskiej, co dotyczy m. st. Warszawy, Legionowa, Jabłonnej, Zielonki i Marek – uchwały te korzystają bowiem z innej podstawy prawnej i ich przedmiotem są ceny biletów komunikacji miejskiej – można powiedzieć, że w tych wypadkach sama instytucja karty mieszkańca schodzi na drugi plan, gdy na pierwszym pozostaje polityka kształtowania cen biletów. Ponadto szczegółową analizę w tym zakresie należy poprzedzić uwagami teoretycznymi na temat tego jaką prawną formą działania administracji jest karta mieszkańca.

³ Rząd wnioskuję o statystyczny podział Mazowsza, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/rzad-wnioskujecie-o-statystyczny-podzial-mazowsza>, 22.08.2016.

⁴ Wykaz źródeł pozyskania uchwał będących przedmiotem analizy w niniejszym tekście zostanie zawarty w postaci załącznika dołączonego do niniejszej publikacji. W załączniku zostanie też wyjaśniony sposób zapisu skrótów analizowanych aktów prawa miejscowego. W tekście przywołanie uchwały będzie polegało na wskazaniu nazwy gminy, w której ona obowiązuje.

3. Karta mieszkańca jako prawna forma działania administracji

Polski ustawodawca nie skonstruował jak dotąd zamkniętego katalogu form działań organów administracji publicznej. W związku z powyższym próby stworzenia takiej klasyfikacji są cały czas zadaniem doktryny, gdzie najczęściej przywołuje się koncepcję prawnych form działania administracji przedstawioną przez J. Starościaka⁵. Należy przy tym zauważyć, że w nowszych opracowaniach podkreśla się nieadekwatność tej klasyfikacji we współczesnym świecie⁶. Stąd na potrzeby niniejszego opracowania zostanie zastosowana klasyfikacja prawnych form działania administracji opracowana przez E. Ochendowskiego. Zaznaczyć należy, że w nowszej literaturze wskazuje się, że z uwagi na kierowanie przez prawodawcę coraz to nowych zadań obciążających administrację publiczną podział ten traci na aktualności i należy rozważyć wprowadzenie nowej konstrukcji⁷.

E. Ochendowski dzieli formy działania administracji publicznej na dwie zasadnicze grupy: „czynności (akty) prawne” i „inne działania administracji publicznej”⁸. Czynności prawne dzielone są na czynności cywilnoprawne i administracyjnoprawne, co odpowiada działalności państwa w sferze *dominium* i *imperium*. Czynności administracyjnoprawne dzielone są dalej przez autora ze względu na ich adresata – na układ prawa powszechnego i na akty wewnętrzne administracji publicznej. Układ prawa powszechnego obejmuje zaś: akty tworzące normy ogólne, akty planowania (jeśli te nakładają obowiązki na podmioty zewnętrzne), akty tworzące sytuacje prawne dla obywateli, akty tworzące uprawnienia lub obowiązki dla oznaczonego adresata oraz akty egzekucyjne (o ile są czynnościami prawnymi)⁹.

Aby ocenić, jakie prawne formy działania administracji wiążą się z zagadnieniem programu kart mieszkańca należy zauważyć, że program

⁵ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

⁶ K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmieciak, *Dylematy typologii prawnych form działania administracji publicznej* [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko [i in.], Warszawa 2008.

⁷ A. Adamczyk, *Administracyjnoprawne formy działania administracji: teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 22–25.

⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 2013, s. 185 i n.

⁹ Tamże, s. 191–194.

wymaga dwóch elementów¹⁰. Z jednej strony w wypadku każdego programu musi być tworzona osobna podstawa normatywna (jak już zostało zauważone, brak jest ogólnokrajowych przepisów w tym zakresie), a następnie wymagane jest prawne działanie administracji polegające na konkretyzacji przepisów generalnych i abstrakcyjnych w stosunku do danej jednostki. W tym miejscu należy zatem wprowadzić rozróżnienie semantyczne, gdzie przez pojęcie „program karty mieszkańca” będzie rozumiane działanie administracji polegające na tworzeniu odpowiedniego aktu normatywnego, z kolei przez pojęcie „karty mieszkańca” będzie rozumiane działanie administracji odnoszące się do jednostki.

W związku z powyższym należy zauważyć, że program karty mieszkańca jest tą prawną formą działania administracji, poprzez którą stanowiącymi są normy generalne i abstrakcyjne – a zatem w omawianym przypadku chodzi o akty prawa miejscowego. Z kolei sama karta mieszkańca zbliża się do formy aktu administracyjnego¹¹. Otwartym zagadnieniem pozostaje kwestia tego, czy karta mieszkańca jest decyzją administracyjną.

Niekiedy przepisy prawa powszechnie obowiązującego wprost przesadzają o tym, czy dany akt administracyjny jest decyzją. Przykładowo w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2016 r. poz. 627 ze zm.) w art. 10 ustawodawca zaznaczył, że wydanie prawa jazdy przez starostę wymaga decyzji administracyjnej. Natomiast w art. 9 ust. 3 u.k.d.r. ustawodawca zastrzegł, że przyznanie karty nie wymaga decyzji administracyjnej, z kolei w art. 9 ust. 4 u.k.d.r. przyjęto, że odmowa wydania karty ma mieć formę decyzji administracyjnej. W odpowiednich uchwałach powołujących do życia program karty mieszkańca brak jest jednak wprost wskazania, czy wydanie albo odmowa wydania karty mieszkańca ma formę decyzji administracyjnej.

Niezależnie od tego należy wskazać na przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) – dalej: k.p.a., dotyczące decyzji administracyjnej – art. 104 § 2 i art. 107 § 1 k.p.a. Pierwszy z przywołanych

¹⁰ W niniejszym opracowaniu zostaną pominięte tzw. inne działania administracji publicznej, rozumiane jako działania nie-prawne, odnoszące się do zagadnienia kart mieszkańca.

¹¹ E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 114.

tu przepisów nakazuje załatwiać sprawy w formie decyzji administracyjnych, z kolei art. 107 § 1 k.p.a. wskazuje na elementy konstytuujące decyzję administracyjną. Ponadto zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje stanowisko, że to, czy akt administracyjny jest decyzją determinowany jest przez treść aktu a nie jego formę¹².

Biorąc zatem pod uwagę powyższe należy zauważyć, że przyznanie karty mieszkańca przez organ ma charakter działania władczego. Odnosi się do podmiotu zewnętrznego względem tego organu, zawiera normy prawne indywidualne i konkretne, oraz we władczy sposób określa pozycję prawną tego podmiotu (przyznaje mu konkretne uprawnienia). Należy zatem przyjąć, że z uwagi na te cechy bliżej jest karcie mieszkańca do aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej), niż czynności materialno-technicznej. Należy uznać, że karty mieszkańca jako akty administracyjne powinny podlegać kontroli ze strony sądów administracyjnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.).

4. Podstawy prawne uchwał wprowadzających program karty mieszkańca

Zgodnie z dyspozycją art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 83 ze zm.) – dalej: Konstytucja RP, akty prawa miejscowego mają moc powszechnie obowiązującą na obszarach działania jednostek, które ustanowiły takie akty. W doktrynie podkreśla się, że akty organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wydawane są na podstawie i w granicach prawa (co wynika z art. 94 Konstytucji RP)¹³. Taki stan rzeczy przesądza samodzielny charakter aktu prawa miejscowego, aby ów mógł zostać uchwalony, w tym wypadku przez radę gminy, musi istnieć ku temu podstawa kompetencyjna – zawarta w normie prawa ustrojowego – i podstawa w postaci normy prawa materialnego¹⁴, która powoduje, że akt prawa

¹² Por np. wyrok NSA z dnia 25 lutego 1983 r., II SA 2083/82 (ONSA 1983, nr 1, poz. 14).

¹³ L. Grzonka, *Legislacja administracyjna: zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2015, s. 87.

¹⁴ Tak NSA w wyroku z dnia 19 października 2007 r., I OSK 1288/07 (CBOSA): „Jednak konieczną przesłanką uznania aktu za akt prawa miejscowego jest jej podjęcie na podstawie przepisu prawa materialnego, który dopuszczalby do uregulowania danej materii w drodze aktu prawa miejscowego”.

miejscowego stanowiony jest w celu wykonania ustaw¹⁵. A zatem należy ocenić adekwatność podstaw prawnych uchwał powołujących program karty mieszkańca.

Wstępna analiza podstaw prawnych uchwał wprowadzających program kart mieszkańca pozwala na podzielenie ich na następujące grupy¹⁶:

1. uchwały podjęte tylko na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) – dalej: u.s.g. – gminy: Brwinów, Kampinos, Nadarzyn, Pruszków, Konstancin;
2. uchwały podjęte na podstawie przepisów u.s.g. i przepisów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.) – dalej: u.p.s. – gmina: Grodzisk Mazowiecki;
3. niby-akty prawa miejscowego – gminy: Ząbki, Pomiechówek, Bemowo.

Ad 1. W tej grupie podstawy prawne polegają na kombinowaniu dwu przepisów z u.s.g. W każdym wypadku zostają przywołane przepisy art. 18 u.s.g. w związku z odpowiednimi przepisami art. 7 u.s.g.

Przepisy art. 18 u.s.g. wskazują na właściwość przedmiotową rady gminy. W omawianych uchwałach najczęściej przywoływano przepis art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g., który określa wyłączne kompetencje rady gminy względem wójta. Zgodnie z dyspozycją tego artykułu rada gminy: ustala wynagrodzenie wójta, stanowi o kierunkach jego działalności i przyjmuje sprawozdania z jego działalności. Z uwagi na materie regulowane w przedmiotowych uchwałach, rady gmin mogły mieć na myśli „stanowienie o kierunkach działalności wójta”, pozostałe elementy dyspozycji tego przepisu należy bowiem uznać za zupełnie nieadekwatne. Zagadnienie „stanowienia o kierunkach działalności wójta” wynikające z wymienionego przepisu nie jest określone ani w orzecznictwie, ani w doktrynie¹⁷. W związku z powyższym wartość normatywna ww. przepisu w tym zakresie pozostaje pod znakiem zapytania. Jednakże biorąc pod uwagę

¹⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 84–85.

¹⁶ Wykaz analizowanych uchwał w załączniku do artykułu.

¹⁷ M. Augustyniak, T. Moll, *Art. 18 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2016, s. 394.

fakt, że normy kompetencyjne nie mogą być interpretowane rozszerzająco¹⁸, to przepis ten będący podstawą prawną uchwały mającej za przedmiot wprowadzenie programu karty mieszkańca wydaje się nieadekwatny do przedmiotu uchwały. Zaś rada miejska w Pruszkowie zdecydowała się przywołać przepis art. 7 ust. 2 pkt 15 u.s.g., który przyznaje radzie gminy prawo do podejmowania uchwał na podstawie innych ustaw.

Drugim przepisem u.s.g. przywołanym przez ww. rady gmin jest przepis art. 7 ust. 1, który wymienia zadania gminy. Jedynie rada gminy Konstancin-Jeziorna wskazała konkretnie na przepis art. 7 ust. 1 pkt 6a u.s.g., a więc na zadanie z zakresu wspierania rodziny, pozostałe rady gmin wskazały ogólnie tylko art. 7 ust. 1 u.s.g. Należy odnotować, że z jednej strony nie budzi wątpliwości fakt, że wyliczenie zadań gminy w art. 7 u.s.g. ma charakter przykładowy¹⁹, zaś z drugiej strony ugruntowany jest pogląd, że przepisy stanowiące o zadaniach gminy nie mogą być samodzielną podstawą do podejmowania uchwał²⁰. Stąd należy negatywnie ocenić praktykę stanowienia jakichkolwiek uchwał w innych materiach niż te wynikające wprost z u.s.g. na podstawie przepisów tej ustawy ustrojowej.

Ad 2. Jediną gminą w analizowanej próbie, która zdecydowała się przywołać przepisy prawa materialnego, uchwalając program karty mieszkańca jest Grodzisk Mazowiecki. Rada Miejska w Grodzisku wskazała na art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. jako normę kompetencyjną (ponieważ ów przepis pozwala radzie podejmować uchwały na podstawie innych ustaw, to wskazanie tego przepisu było zasadne) oraz na art. 17 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 110 ust. 10 u.p.s. Wskazany wyżej art. 17 u.p.s. wskazuje, że zadaniem własnym gminy jest podejmowanie innych programów społecznych wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, z kolei art. 110 u.p.s. jest przepisem kompetencyjnym nakładającym na radę gminy obowiązek opracowywania i kierowania do wdrożenia lokalnych programów w zakresie pomocy społecznej na podstawie potrzeb w zakresie pomocy społecznej, przedstawionych

¹⁸ M. Augustyniak, *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*, Warszawa 2012, s. 91–94.

¹⁹ Tak WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 26 lutego 2008 r., II SA/Rz 706/07 (CBOSA).

²⁰ H. Izdebski wskazuje jakie uchwały mogą być podejmowane tylko na podstawie przepisów u.s.g. – H. Izdebski, *Samorząd terytorialny: podstany ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 410.

przez kierownika ośrodka pomocy społecznej (dyspozycja art. 110 ust. 10 odsyła do art. 110 ust. 9). Przywołane tu przepisy u.p.s. doczekały się ciekawego orzecznictwa. Po pierwsze pojawiła się w orzecznictwie kontrowersja, czy „program”, o którym mowa w art. 110 ust. 10 u.p.s. ma charakter aktu prawa miejscowego. Kwestia ta została wyjaśniona przez NSA, który stwierdził, że ów przepis stanowi podstawę do uchwalania aktów prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 23 lutego 2016 r., I OSK 2742/15, CBOSA). Z kolei w innym orzeczeniu NSA zwrócił uwagę, że nie można dokonywać wykładni wymienionych przepisów ustawy w oderwaniu od definicji pomocy społecznej zawartej w art. 2 i 3 u.p.s.²¹ W związku z powyższym należy dojść do wniosku, że o ile karta mieszkańca skierowana jest do ogółu mieszkańców, albo do mieszkańców gminy, którzy osiągają jakikolwiek dochód i rozliczają podatek od osób fizycznych w danej gminie, to nie może być ona ustanowiona na podstawie programu, o którym jest mowa w art. 110 ust. 10 u.p.s.

Ad 3. Ostatnią omawianą tu grupę programów mieszkańca stanowią programy funkcjonujące w gminach Pomiechówek i Ząbki oraz na obszarze dzielnicy Bemowo m. st. Warszawy. Niniejsza grupa obejmuje te programy, które funkcjonują bez podstawy prawnej – nie-akty prawa miejscowego²².

W gminie Pomiechówek program karty mieszkańca funkcjonuje w oparciu o tzw. „Regulamin karty pomiechowskiej”. Ów dokument figurujący na oficjalnych stronach gminy nie zawiera przywołania podstawy

²¹ Tak NSA w wyroku z dnia 2 października 2014 r., II OSK 736/14, LEX nr 1770002: „Należy bowiem zwrócić uwagę, że stosownie do art. 2 ust. 1 u.p.s. pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.s. pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. W myśl zaś ust. 2 art. 3 u.p.s. zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie sytuacjom, o których mowa w art. 2 ust. 1, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 5 i 6 u.p.s., pomoc społeczna polega w szczególności na realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych oraz na rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb”.

²² Autorskie pojęcie utworzone przez analogię do pojęcia nieaktów administracyjnych – zob. więcej E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 128.

prawnej, ponadto nie zawiera oznaczenia organu samorządu terytorialnego, który wydał ów dokument. W związku z powyższym należy uznać, że nie jest on aktem prawa miejscowego, o jakim jest mowa w art. 94 Konstytucji RP, dokument ten pretenduje jedynie do bycia takim aktem.

Z kolei istnienie kart mieszkańca w gminie Ząbki i w dzielnicy Bemowo m. st. Warszawy można stwierdzić na podstawie powszechnie dostępnych materiałów, nie można jednakowoż odnaleźć podstawy normatywnej do wprowadzenia programu.

W związku z powyższym programy, o których mowa w niniejszym punkcie nie będą przedmiotem dalszego opracowywania, omówione zostaną jedynie przepisy uchwał z grupy 1 i 2.

5. Ważniejsze postanowienia ogólne i postanowienia szczegółowe

Do grupy przepisów ogólnych należy zaliczyć takie przepisy, które określają zakres podmiotowy i przedmiotowy aktu normatywnego, określają jego cele jak i też definicje legalne. Przepisami szczegółowymi będą zaś takie, które dotyczą organów, przepisy materialne oraz przepisy organizacyjne i proceduralne²³.

Wydaje się, że wprowadzając programy kart mieszkańca radom gmin, które je ustanowiły, zależało na podkreśleniu celu tak podjętego aktu normatywnego. Przepisy określające cel uchwały zostały bowiem unormowane w § 1 odpowiednich uchwał (Grodzisk Mazowiecki i Konstancin) albo w § 2 uchwał (Brwinów, Kampinos, Nadarzyn, Pruszków).

Cele programów przyjętych w Brwinowie, Pruszkowie i Grodzisku Mazowieckim są dwojakie. Z jednej strony program jest instrumentem polityki społecznej, z drugiej – jest narzędziem promocji, które ma zachęcić osoby fizyczne do osiedlania się na obszarze danej gminy. Ponadto gminy Grodzisk Mazowiecki, Kampinos, Konstancin i Nadarzyn wskazały w uchwałach na szczegółowe cele, które mają zostać osiągnięte za pośrednictwem programu, są to m.in. „zwiększanie mieszkańcom dostępności do kina, basenu i publicznego transportu

²³ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 72.

zbiorowego” (Grodzisk Mazowiecki), „poszerzanie możliwości spędzania wolnego czasu przez mieszkańców” (Grodzisk Mazowiecki), „wsparcie lokalnego biznesu i punktów usługowych poprzez reklamę w zamian za oferowane rabaty” (Kampinos), „przekonanie mieszkańców zamieszkujących i zameldowanych na terenie gminy Nadarzyn aby rozliczali swoje dochody w Urzędzie Skarbowym w Pruszkowie” (Nadarzyn) itp.

Należy przy tym odnotować, że rada miejska w Grodzisku Mazowieckim, zarysowując tak cele stanowionej przez siebie uchwały, potwierdziła nieadekwatność podstawy prawnej skonstruowanej z przepisów u.s.g. i u.p.s. Takie ww. cele uchwały nie stanowią pomocy społecznej o jakiej jest mowa w u.p.s., a zatem uchwała ta nie jest ustanowiona w celu wykonania ww. ustawy, co powoduje, że grodziska uchwała została przyjęta z kwalifikowaną wadą prawną – rażącym naruszeniem prawa.

Ponadto ciekawe są cele wskazane w uchwale ustanowionej przez radę gminy Konstancin-Jeziorna. Ów akt normatywny stanowi, że został ustanowiony w celu ułatwienia mieszkańcom korzystania z gminnej infrastruktury kulturalnej, oświatowej, sportowej, turystycznej itp. W związku z powyższym należy zatem wyprowadzić wniosek, że mieszkańcy gminy będą dzielić się na mieszkańców, którzy mają ułatwiony dostęp do wskazanej infrastruktury i takich, którzy taki dostęp będą mieli utrudniony. Taka sytuacja może budzić wątpliwości na gruncie art. 1 ust. 1 u.s.g., o czym będzie mowa dalej.

Następnym zagadnieniem, które zwraca uwagę w programach kart mieszkańca jest zakres podmiotowy takich programów. Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały brwinowskiej program jest skierowany do osób, których miejscem zamieszkania jest gmina Brwinów. Jednakże § 2 ust. 4 uchwały wskazuje dwie przesłanki niezbędne do uzyskania karty – bycie mieszkańcem gminy Brwinów, który rozlicza podatek od dochodów osób fizycznych albo podatek rolny z tytułu prowadzonego gospodarstwa rolnego w Urzędzie Skarbowym w Pruszkowie i wskazał gminę Brwinów jako miejsce zamieszkania, bez względu na to czy taka osoba osiągnęła dochód. Ponadto osobami uprawnionymi są także członkowie rodzin wyżej wymienionych osób w rozumieniu odpowiednich przepisów u.p.s.

Podobne rozwiązanie zostało przyjęte w § 6 uchwały grodziskiej, § 1 ust. 2 uchwały kampinoskiej, § 1 ust. 2 uchwały nadarzyńskiej, § 5 uchwały pruszkowskiej. Najważniejszą różnicą jest pominięcie ww. podatku rolnego w programach innych niż brwinowski oraz rezygnacja z wymogu deklarowania miejsca zamieszkania w odpowiedniej gminie w uchwałach kampinoskiej i nadarzyńskiej.

Inne rozwiązanie od powyższych przyjęto w § 2 uchwały konstancińskiej, gdzie wskazano jedną przesłankę uzyskania karty – bycie mieszkańcem gminy.

W związku z powyższym należy zauważyć, że zasadniczo zakres podmiotowy konstruowany jest poprzez wskazanie dwu przesłanek: bycia mieszkańcem odpowiedniej gminy i opłacania w niej danego podatku. Kontrowersji nie budzi pojęcie „mieszkańca gminy”, albowiem znajduje ono umocowanie w art. 1 ust. 1 u.s.g. Powszechnie przyjmuje się, że o byciu mieszkańcem rozstrzyga się według art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.)²⁴, gdzie o miejscu zamieszkania przesądzają dwa elementy – faktyczne przebywanie w danym miejscu i zamiar stałego przebywania w tym miejscu²⁵; oba te elementy muszą występować łącznie. Z kolei zagadnienie właściwości miejscowej urzędów skarbowych w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych normowane jest w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych (Dz.U. Nr 165, poz. 1371), zgodnie z którym właściwość miejscowa urzędu skarbowego w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych uzależniona jest od miejsca zamieszkania danej osoby. Taka sytuacja prowadzi zatem do konkluzji, że płacenie podatków dochodowych od osób fizycznych w miejscu zamieszkania jest obowiązkiem obywatela, jednakże przepis ten ma charakter *lex imperfecta* i pozbawiony jest sankcji prawnych za niedopełnienie obowiązku wynikającego z jego dyspozycji.

Owo dwuelementowe wyznaczenie zakresu podmiotowego uchwały prowadzi do sytuacji, kiedy mieszkańcy gminy zostają podzieleni na tych

²⁴ B. Dolnicki, *Art. 11 [w:] Ustawa o samorządzie...*, s. 24.

²⁵ *Kodeks cywilny – Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1999, s. 96.

placących podatek od dochodów osób fizycznych i takich, którzy takiego podatku po prostu nie płacą albo płacą go poza miejscem zamieszkania. Takie rozróżnienie mieszkańców może budzić wątpliwości na gruncie przepisów u.s.g. i przepisów Konstytucji RP. Podobne zagadnienie było rozpoznawane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, CBOSA, gdzie problem dotyczył zakresu podmiotowego uchwały w sprawie pomocy społecznej wyznaczonego poprzez wskazanie przesłanek w postaci miejsca zamieszkania i zameldowania oraz innych cech relewantnych (m.in. wielodzietność). Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił wówczas uwagę m.in., że: „Tym samym ww. przepisy godzą w wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości. Wprawdzie, jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, możliwe jest niekiedy odstępianie od tej zasady, jednakże takie odstępstwo musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te natomiast muszą: po pierwsze – mieć charakter istotny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie – mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; a po trzecie – pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów”.

Należy tu znowu przywołać cele wymienionych programów. W każdym z analizowanych przypadków rady gmin przyjęły, że program karty mieszkańca jest instrumentem polityki społecznej. Tymczasem dwuelementowe konstruowanie zakresu podmiotowego takiej uchwały prowadzi do sytuacji, że dostępu do preferencyjnych cen towarów i usług nie uzyskają osoby, które nie rozliczają podatku dochodowego od osób fizycznych, a więc osoby teoretycznie najbiedniejsze. W związku z powyższym taka sytuacja może budzić wątpliwości co do zgodności tak wyznaczonego zakresu podmiotowego z art. 1 u.s.g. i art. 32 Konstytucji RP.

Z kolei wyznaczenie zakresu podmiotowego uchwały tylko poprzez wskazanie kryterium miejsca zamieszkania w sposób bardzo wyraźny spotyka się z problemem dotyczącym też konstrukcji dwuelementowej. Model taki został przyjęty w konstancińskim programie i prowadzi on do sytuacji faktycznego zróżnicowania mieszkańców gminy. Dochodzi bowiem do sytuacji, kiedy to mieszkańcy gminy wszyscy będący formalnie w prawie do uzyskania preferencyjnych cen towarów i usług zostaną faktycznie rozróżnieni, albowiem kartę mieszkańca przyznaje się na wniosek osoby uprawnionej (o czym będzie jeszcze mowa dalej) i w związku z takim stanem rzeczy można przyjąć, że będzie istniała pewna grupa mieszkańców, która po prostu nie wystąpi o wydanie karty, a tym samym nie uzyska preferencyjnych cen towarów i usług na podstawie programu. Zachodzi zatem wątpliwość, czy możliwa jest w demokratycznym państwie prawnym sytuacja, kiedy to obywatel znajdzie się w gorszej sytuacji prawnej, albowiem nie dopełnił pewnych fakultatywnych czynności przewidzianych przez radę gminy.

W poszczególnych programach przyjęto różne rozwiązania, jeżeli chodzi o uprawnienia uzyskiwane przez podmiot po uzyskaniu karty. W analizowanej próbie można wskazać trzy rozwiązania w tej kwestii. Pierwsze polega na enumeratywnym wymienieniu w uchwale uprawnień jakie przysługują danemu podmiotowi po otrzymaniu karty. Tak uchwały grodziska i konstancińska wskazują ulgi cen w usługach świadczonych przez gminę (m.in. transport publiczny, usługi kulturalne oferowane przez gminne podmioty – np. kino), ponadto uchwała grodziska przyznaje pierwszeństwo dzieciom osób posiadających taką kartę w procesie rekrutacji do publicznych przedszkoli. Drugim rozwiązaniem jest model przyjęty w uchwałach pruszkowskiej i brwinowskiej, gdzie znalazły się przepisy blankietowe pozwalające wójtowi w drodze zarządzenia na określenie dostępu do usług publicznych oraz odesłania do innych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie takiego dostępu. Niezależnie od wskazanych rozwiązań wszystkie uchwały określają, że preferencyjne ceny towarów i usług oferowane przez podmioty prywatne zostaną określone w porozumieniach między gminą a podmiotami prywatnymi.

W kwestii przepisów proceduralnych należy zwrócić uwagę na te normujące sposób wszczęcia postępowania w sprawie wydania karty i charakteru prawnego samej karty.

W uchwałach brwinowskiej, grodziskiej, kampinoskiej i konstancin-skiej znajdują się przepisy, które stanowią, że postępowanie w sprawie wydania karty wszczyna się na wniosek osoby zainteresowanej. Natomiast zagadnienie to nie jest unormowane w uchwale nadarzyńskiej. Brak takiego przepisu można uznać za lukę prawną, bowiem to przepisy prawa materialnego winny określać, czy postępowanie administracyjne wszczynane jest na wniosek albo z urzędu²⁶.

Żadna uchwała nie przesądza, czy kartę mieszkańca należy identyfikować z decyzją administracyjną w sprawie albo czy poza wydaniem karty wydawana jest także decyzja administracyjna. Brak jest też unormowania sytuacji, kiedy wniosek w sprawie zostanie rozpatrzony negatywnie. Jediną próbą podejścia do tego zagadnienia jest przepis § 5 uchwały grodziskiej, który stanowi, że karta mieszkańca jest potwierdzeniem uprawnień, o których jest mowa w odpowiednich przepisach uchwały. Taka konstrukcja prawna powoduje, że karta mieszkańca ma charakter zbliżony do zaświadczenia, jednakże nie rozstrzyga sposobu zakończenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania karty.

Artykuł 94 Konstytucji RP przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, jednakże nie określa którym organom jednostek samorządu terytorialnego przysługuje taka kompetencja²⁷. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia pozostawiono decyzji ustawodawcy – i tak art. 41 ust. 1 u.s.g. przyznaje organom stanowiącym gminy ogólną właściwość w stanowieniu aktów prawa miejscowego i przesądza tu formę uchwały dla takich aktów, natomiast art. 41 ust. 2 u.s.g. wprowadza wyjątek od powyższej zasady przyznając organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego zawierających przepisy porządkowe w formie zarządzenia. Należy jednak zauważyć, że uprawnienie to jest ograniczone przesłanką

²⁶ R. Hasuer, *Wszczęcie postępowania administracyjnego*, RPEiS 1998, z. 1, s. 3.

²⁷ A. Bień-Kacala, I. Wróblewska, *Akty prawa miejscowego z perspektywy 25 lat samorządu terytorialnego w Polsce*, GSP 2015, t. XXXIV, s. 343–344.

przedmiotową – zarządzenia może wydawać wójt tylko w przypadkach niecierpiących zwłoki, a ponadto taka działalność prawotwórcza wójta podlega dalszym ograniczeniom, o których mowa w art. 41 ust. 3–5. Niezależnie od takich zarządzeń przysługuje wójtowi prawo wydawania zarządzeń o charakterze wewnętrznym²⁸. W związku z powyższym wszelkie zarządzenia wójtów dotyczące programów kart mieszkańca i kart mieszkańca należy uznać za akty prawa wewnątrzobowiązującego.

Jak już zostało zauważone powyżej uchwały wprowadzające programy kart mieszkańca zawierają przepisy blankietowe, które zawierają upoważnienia do wydania przez wójta zarządzeń odnośnie do różnych materii. Analizowane uchwały przewidują wydanie zarządzenia przez wójta w zakresie:

1. określenia w nim wzoru wniosku o wydanie karty, regulaminu wydawania karty i wzoru karty (§ 3 ust. 2 uchwały brwinowskiej; § 8 ust. 2 uchwały grodziskiej; § 3 uchwały konstancińskiej; § 6 ust. 2 uchwały pruszkowskiej),
2. unormowania w nim uprawnień wynikających z faktu posiadania karty (§ 7 uchwały pruszkowskiej; § 5 uchwały nadarzyńskiej; § 5 uchwały kampinoskiej).

Dla celów niniejszego opracowania nie są istotne poszczególne przepisy zawarte w zarządzeniach wydanych na podstawie ww. norm kompetencyjnych. Rozważanie powinno dotyczyć raczej dopuszczalności stanowienia takich przepisów blankietowych w wymienionych uchwałach i dopuszczalności takiego, jak opisany wyżej, zakresu przedmiotowego zarządzenia.

Dominujący w doktrynie pogląd wskazuje, że zarządzenie mimo charakteru wewnątrzobowiązującego musi być wydane na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w ustawie²⁹. Stąd pojawiają się w orzecznictwie sądów administracyjnych kontrowersje co do dopuszczalność normowania w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego szczegółowo zakresu przedmiotowego danego zarządzenia, albowiem ogólne uprawnienie do wydawania zarządzeń

²⁸ Zob. więcej M. Chlipała, *Zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w orzecznictwie sądów administracyjnych*, ST 2010, nr 12, s. 17 i n.

²⁹ B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz, *Rola organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa na szczeblu lokalnym* [w:] *Legislacja administracyjna: teoria, orzecznictwo, praktyka*, red. M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 389.

przez wójta wynika z tych przepisów u.s.g., które przyznają mu kompetencję do wykonywania uchwał rad gmin³⁰.

Wśród materii wymienionych w pkt 1 należy zauważyć, że wzory wniosków i kart mają charakter powszechnie obowiązujący. Dopuszczalność takich załączników nie budzi kontrowersji na gruncie § 29 ust. 2 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283). Jednakże zarówno wniosek jak i karta nie są adresowane do jednostek podległych podmiotowi stanowiącemu w ten sposób przepisy prawne, a zatem wydanie zarządzenia w tym zakresie wydaje się niedopuszczalne. Unormowanie regulaminu wydawania karty w drodze zarządzenia byłoby z kolei dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim normy regulaminu adresowane by były jedynie do jednostek podległych wójtowi.

Z kolei materie z grupy 2 dotyczą kwestii praw i obowiązków obywatela. Zagadnienie dopuszczalności nakładania na obywatela obowiązków (a zatem też przyznawania mu uprawnień) w drodze zarządzenia było przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych, które wykluczają taką możliwość (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., I OSK 811/14, CBOSA).

6. Publikacja i wejście w życie uchwały wprowadzającej kartę mieszkańca

Ostatnim zagadnieniem, które należy rozważyć w niniejszym tekście jest zagadnienie publikowania przedmiotowych uchwał i czasu ich spoczynku. Wydawać by się mogło, że demokratyczne państwo prawne, jakim jest Rzeczpospolita Polska, określa bardzo wyraźne standardy w tych kwestiach, wzbudzają one jednak praktyczne kontrowersje wśród analizowanych gmin³¹.

Warunkiem niezbędnym do wejścia w życie aktów prawa miejscowego (uchwał, zarządzeń o charakterze powszechnie obowiązującym) jest ich ogłoszenie, co wynika bezpośrednio z dyspozycji art. 88 ust. 1 Konstytucji

³⁰ Tak WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r., III SA/Wr 591/13 (CBOSA): „Istotność naruszenia prawa przez Radę Gminy C. polega na tym, że brak podstawy prawnej do tego, aby organ stanowiący gminy wyznaczał wójtowi granice określające szczegółowo katalog obowiązkowych elementów zarządzenia, które wydaje wójt na podstawie przyznanej mu kompetencji do wykonywania uchwał rady.”

³¹ Por. wykaz uchwał załączony do tekstu i odpowiednie źródła.

RP, która jednakże w zakresie trybu i zasad ich promulgacji odsyła do ustawy. Artykuł 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 296) – dalej: u.o.a.n., który stanowi, że akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy podlegają publikacji w odpowiednim wojewódzkim dzienniku urzędowym. Istotny przepis dotyczący publikacji aktów prawa miejscowego stanowionych przez gminę zawarty jest też w art. 90 ust. 1 u.s.g., który nakłada na wójta obowiązek przedkładania wojewodzie uchwał rady gminy celem przeprowadzenia nadzoru pod względem legalności. Wojewoda ponadto na podstawie art. 23 u.o.a.n. wydaje wojewódzki dziennik urzędowy. Stąd wniosek, że uchwały przesłane do wojewody celem zbadania ich zgodności z prawem w procesie nadzoru podlegają publikacji. Ponadto warto zauważyć, że ustawodawca niekonsekwentnie posługuje się terminem „akt prawa miejscowego” i nazwą „uchwała” w związku z czym ciężko jest ustalić stosunek zakresowy tych dwóch pojęć. Niemniej funkcjonuje w doktrynie pogląd, według którego uchwałami w rozumieniu art. 90 ust. 1 u.s.g. nie są uchwały o charakterze decyzji administracyjnych³².

W związku z powyższym, jeśli przedmiotowe uchwały byłyby zwolnione z obowiązku ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to nie mogą być aktami prawa miejscowego w konstytucyjnym rozumieniu tego terminu i należy im odmówić przedmiotu normatywności³³. Jednakże analiza przepisów przedmiotowych uchwał prowadzi do konkluzji, że te zawierają normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a zatem są aktami normatywnymi, które podlegają procesowi nadzoru ze strony wojewody i publikacji w odpowiednim wojewódzkim dzienniku urzędowym.

³² A. Matan, *Art. 90 [w:] Ustawa o samorządzie...*, s. 1133.

³³ Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 listopada 2008 r., II SA/Wr 273/08 (CBOSA), zauważył, że: „Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach”.

Odnosnie do czasu spoczynku przedmiotowych uchwał należy zauważyć, że przedmiotowe uchwały dzielią się na dwie kategorie. Uchwały brwińska, grodziska i konstancińska powtarzają przepis art. 13 pkt 2 u.o.a.n. stanowiący, że podlegają publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i w sposób prawidłowy na gruncie art. 4 ust. 1 u.o.a.n. wskazują datę ich wejścia w życie określając termin 14 dniowy lub dłuższy.

Z kolei uchwały pruszkowska, nadarzyńska i kampinoska pomijają kwestię ich publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wskazują datę wejścia w życie uchwał na dzień ich podjęcia. Zlikwidowanie okresu spoczynku aktu normatywnego jest co prawda dopuszczalne w świetle art. 4 ust. 2 u.o.a.n., jednakże możliwość taka ograniczona jest dwiema przesłankami, które muszą wystąpić łącznie³⁴:

- a) ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego,
- b) zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W niniejszym przypadku ciężko jest uznać, że ważny interes państwa wymagalby natychmiastowego wejścia w życie ww. uchwał.

7. Konkluzje

Istnienie instytucji karty mieszkańca świadczy, że od czasu uchwalenia Konstytucji RP w 1997 r. i reformy samorządowej z roku 1998 zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu nie ugruntowała się na gruncie polskiego samorządu terytorialnego.

Uchwały powołujące do życia programy kart mieszkańca podejmowane są bez podstawy prawnej. Nie należy lekceważyć problemu z uwagi na fakt, że nie mają one charakteru represyjnego w stosunku do obywatela. Przede wszystkim są one świadectwem instrumentalnego traktowania prawa przez podwarszawskich samorządowców, kiedy to tworzenie danej instytucji ze względu na jej kształt nie może służyć wykonywaniu celów przed nią stawianych – np. w zakresie pomocy społecznej. Ponadto ciężko

³⁴ Pogląd ten podzielany jest też przez sądy administracyjne. Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 20 marca 2013 r., IV SA/Po 19/13 (CBOSA).

jest uznać kartę mieszkańca za instrument, który ma służyć gminom do zachęcania obywateli do odprowadzania w nich podatków – z uwagi na problemy z dochodami własnymi³⁵. Z kolei chcąc uznać kartę mieszkańca za narzędzie promocji należy odpowiedzieć na pytanie, czy ceną może być prawne albo faktyczne (tak jak w wypadku gminy Konstancin) różnicowanie mieszkańców? Zresztą wskazując jedną przesłankę niezbędną do uzyskania karty – bycie mieszkańcem – pojawia się kolejna wątpliwość: czy nie byłoby korzystniej obniżyć w ogóle koszty usług oferowanych przez gminę niezależnie od jakichkolwiek przesłanek?

Opisywana tu instytucja jest świadectwem niskiej świadomości rad gmin (a właściwie personalnej obsady tych organów) w zakresie zagadnień teoretycznoprawnych, co widać przy spojrzeniu na kartę jako prawną formę działania administracji, i niskiej kultury prawnej. Negatywnie należy bowiem ocenić praktykę, kiedy to uchwała się akt prawa miejscowego obciążony kwalifikowanymi wadami prawnymi, a jednocześnie nie przedkłada się go celowo wojewodzie, aby ten w procesie nadzoru zweryfikował ten akt.

Niemniej analizując przedmiotowe zagadnienie, uwidaczniają się istotne problemy z zakresu prawa administracyjnego. W kwestii podstaw prawnych wymienionych uchwał można stawiać pytania o związanie prawem jednostek samorządu terytorialnego w świetle ich konstytucyjnego statusu. Z kolei brak rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących uchwał opublikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest raczej świadectwem nieefektywności nadzoru wojewody nad aktami prawa miejscowego stanowionymi przez jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty³⁶. Przy okazji tego problemu pojawia się też pytanie o to, czy rzeczywiście wszystkie uchwały powinny być publikowane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, czy nie byłoby wystarczającym ogłaszanie ich np. w Biuletynach Informacji Publicznej? Zagadnienia te wymagają odrębnego rozważenia.

³⁵ Por. *Dochody 2478 gmin cz. 1. (1–499)* w roku 2015, dane za: <http://samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.praca.akt/168212/Dochody-2478-gmin-cz-1-1-499>, 22.08.2016.

Miejsce: 89. Pruszków, 94. Grodzisk Mazowiecki, 108. Konstancin Jeziorna, 210. Brwinów.

³⁶ Z wyjątkiem rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody z dnia 26 marca 2015 r., LEX-I.4131.49.2015. MS, http://www.bip.kampinos.pl/admin/wysiwyg/FileUpload/files/!%20UCHWA%C5%81Y%202015/R_nadzorcze_%20uchwala_27_15.pdf, 20.09.2016, które jednakże nie dotyczy omawianych w tekście zagadnień.

Jednakże biorąc pod uwagę obecny stan prawny należy negatywnie ocenić praktykę uchwalania programów kart mieszkańca przez gminy. O takiej ocenie decyduje przede wszystkim naruszenie zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji RP – zarówno przez gminy jak i wójtów. Tolerowanie naruszeń prawa polegających przede wszystkim na rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych może z czasem doprowadzić do sytuacji, w której taki sposób myślenia będzie prowadził do stanowienia w sposób nieuprawniony przepisów prawnych nakładających na obywatela także obowiązki obok uprawnień.

Załącznik

Uchwały będące przedmiotem niniejszego tekstu:

1. Brwinów – uchwała Rady Miejskiej w Brwinowie z dnia 22 czerwca 2016 r., nr XXX.269.2016 (Dz.Urz. Woj. Maz. poz. 8386);
2. Grodzisk Mazowiecki – uchwała Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 13 sierpnia 2014 r., nr 781/2014, w sprawie przyjęcia programu działań zmierzających do poprawy warunków życia mieszkańców gminy Grodzisk Mazowiecki (Dz.Urz. Woj. Maz. poz. 8299);
3. Kampinos – uchwała VI/27/15 w sprawie wprowadzenia Karty Mieszkańca Gminy Kampinos, <http://www.bip.kampinos.pl/kat/id/335>, 20.09.2016 (brak publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym);
4. Konstancin – uchwała Rady Miejskiej Konstancin–Jeziorna z dnia 10 września 2014 r., nr 635/VI/47/2014, w sprawie przyjęcia Programu „Konstancińska Karta Mieszkańca” (Dz.Urz. Woj. Maz. poz. 9780);
5. Nadarzyn – uchwała nr XLIV/446/2014 w sprawie uchwalenia Programu Karta Nadarzyniaka, <http://bip.nadarzyn.pl/261,rok-2014.html?wiecej=867>, 20.09.2016 (brak publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym);
6. Pruszków – uchwała nr XVI.164.2016 w sprawie przyjęcia Programu „Pruszkowskiej Karty Mieszkańca”, <http://pruszkow.bip.gmina>.

- pl/index.php?id=609, 20.09.2016 (brak publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym);
7. Pomiechówek – brak uchwały, jedynie „Regulamin Karty Pomiechowskiej”, https://karta.pomiechówek.pl/pomiechówek_regulamin.pdf, 20.09.2016;
 8. Ząbki – brak uchwały, jednakże karta istnieje, co wynika z: <http://www.zabki.pl/banery/karta-mieszka-ca-jestem-z-z-bek>, 20.09.2016;
 9. Dzielnica m. st. Warszawy Bemowo – brak uchwały, jednakże karta istnieje, co wynika z: <http://karta.bemowo.waw.pl/>, 20.09.2016.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest omówienie instytucji karty mieszkańca. Instytucja ta nieznaną jest polskiemu porządkowi prawnemu na poziomie ustawowym, lecz stanowi wytwór praktyki legislacyjnej gmin. Zjawisko to można zaobserwować szczególnie w działalności gmin składających się na aglomerację warszawską. Z jednej strony taka praktyka ma być zachętą skierowaną do mieszkańców gminy, by Ci płacili podatki dochodowe od osób fizycznych w miejscu zamieszkania (co zresztą jest obowiązkiem wynikającym z przepisów prawa podatkowego; przy czym obowiązek ten ma charakter *lex imperfecta*). Z drugiej strony przedmiotowe zagadnienie należy rozpatrywać w kontekście prawnych form działania administracji i charakteru aktów prawa miejscowego w polskim porządku prawnym (szczególnie w kontekście konstytucyjnej zasady legalizmu i konsekwencji z nią związanych). Opracowanie zawiera także opis praktyki samorządowej w zakresie stanowienia gminnych programów karty mieszkańca.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, administracja publiczna, legalizm, źródła prawa, legislacja administracyjna

Card of inhabitant – an attempt to describe the institutions based on local regulations of the Warsaw Agglomeration communes

S u m m a r y

The article focuses on the card of inhabitant – institution unknown for Polish legislation on the state-wide level which was, however, introduced by local self-governments, especially those which are part of the Warsaw Agglomeration. The described institution must be recognized as an instrument of encouraging inhabitants to pay taxes in communes where they live. The obligation to pay taxes by a natural person in the place of residence arises from the regulations of Polish tax law, however, there is no sanction for breach of this obligation. On the other hand, the problem of the card must be analysed in the context of, first, the legality principle provided in the Article 7 of the Constitution of the Republic of Poland which obliges public authorities to act within the limits of the law and, second, the way how local governments in Poland should exercise legislative powers. The article is composed of two main parts: in the first, the theoretical one, the card is considered in the context of the general theory of legal forms of administration actions in Poland; the second includes the analysis how local governments introduced the institution.

Keywords: local governments, public administration, legalism, sources of law, administrative legislation

Jakub Dorosz-Kruczyński,

University of Warsaw, Faculty of Law and Administration,
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 02–927 Warszawa, Poland,
e-mail: jdk05800@gmail.com.