



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 15 maja 2023 r.

Poz. 3418

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr 48/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 11 maja 2023 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn.zm.)

stwierdzam nieważność

w części, uchwały nr L/537/2023 Rady Gminy Dobrcz z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do realizacji Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2023 realizowanego ze środków Funduszu Solidarnościowego, w zakresie zapisów § 1 ust. 2, § 2 ust. 2 i § 3 uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2023 r. Rada Gminy Dobrcz działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 115a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 2268 z późn. zm.), w związku z art. 6 pkt 1 i 3 oraz art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym, zw. dalej ustawą (Dz. U. z 2023 r., poz. 647), podjęła powyższą uchwałę. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 11 kwietnia 2023 r.

Zawiadomieniem z 9 maja 2023 r. znak: WNK.IV.4131.49.2023.RK organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, w piśmie z 9 maja 2023 r. (znak: BOG.033.2.2.2023), Wójt Gminy uznał stanowisko przedstawione przez Wojewodę.

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

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei na mocy art. 6 ustawy, środki Funduszu przeznacza się na realizację:

- 1) programów rządowych i resortowych, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 5, w tym obejmujących realizację zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych;
- 2) zadań związanych z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób niepełnosprawnych;
- 3) zadań z zakresu innowacyjnych rozwiązań w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych.

Stosownie natomiast do treści art. 7 ust. 5 ustawy, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może przyjąć resortowy program wsparcia osób niepełnosprawnych mający na celu wsparcie społeczne lub zawodowe osób niepełnosprawnych oraz realizację zadań, o których mowa w art. 6 pkt 2 i 3. W programie tym określa się wysokość udziału środków Funduszu na realizację zadań określonych w tych programach (por. ust. 6 ww. przepisu).

W § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy Dobrcz postanowiła: „Uczestnicy Programu, którym przyznano pomoc w postaci usługi asystenckiej nie będą ponosić odpłatności za usługę w ramach Programu”. Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy nie została upoważniona do regulowania kwestii związanych z przyznawaniem wsparcia

dla uczestników Programu w zakresie odpłatności za usługę oraz wskazania realizatora Programu. Takiego upoważnienia nie zawiera w szczególności ustawa o Funduszu Solidarnościowym. Przyjęty na podstawie art. 7 ust. 5 tej ustawy Program zawiera już bowiem postanowienia dotyczące zasad udzielania omawianego wsparcia (m.in. braku odpłatności).

Z kolei w § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy Dobrcz zapisała: „Realizatorem Programu będzie Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Dobrczu”. Należy wskazać, że to do kompetencji Wójta należy decyzja wyboru podmiotu, który będzie realizował określone zadanie.

W § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Dobrcz postanowiła: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

Organ nadzoru zauważa natomiast, że zgodnie z art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), w wojewódzkim dzienniku urzędowym: ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny.

W zakresie definicji aktu prawa miejscowego, zasadnym jest powołanie postanowienia WSA w Poznaniu z dnia 23 maja 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 245/18, zgodnie z którym „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnoszą się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)”.

Przedmiotowa uchwała nie podlega zatem obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym województwa.

Jednocześnie biorąc pod uwagę powyższą argumentację podkreślenia wymaga pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Po 228/18), zgodnie z którym: „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 uchwale, 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 (por. wyrok NSA z 21.06.2017 r., II OSK 2677/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; w skrócie: "CBOSA"), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.”. Zatem eliminacja § 3 przedmiotowej uchwały spowoduje, że akt ten wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Dobrcz podejmując uchwałę nr L/537/2023 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy przywołanej ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, a tym samym oznacza, że pozostaje w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz