



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 11 kwietnia 2023 r.

P-1.4131.121.2023.KN

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

§ 3 uchwały Nr LI/309/2023 Rady Powiatu w Białogardzie z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie określenia zadań, na które przeznaczają się środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przekazane Powiatowi Białogardzkiemu na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Uzasadnienie

W dniu 8 marca 2023 r. Rada Powiatu w Białogardzie podjęła uchwałę Nr LI/309/2023 w sprawie określenia zadań, na które przeznaczają się środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przekazane Powiatowi Białogardzkiemu na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 16 marca 2023 r.

W Załączniku Nr 1 do uchwały Nr LI/309/2023 Rada Powiatu w Białogardzie określiła przeznaczenie przyznanych przez Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych Powiatowi Białogardzkiemu środków – w wysokości wskazanej w § 1 uchwały - na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Natomiast, w § 3 tego aktu zdecydowano, że jego wejście w życie nastąpi po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr LI/309/2023 nie stanowi aktu prawa miejscowego, tym samym jej wejście w życie nie powinno być uzależnione od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Na podstawie art. 88 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych². I tak, zgodnie z treścią art. 13 tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Z powyższego wynika, że akty ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to: akty prawa miejscowego, akty wymienione w art. 13 pkt 3 - 9 ustawy, różnorodne pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej oraz akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych. Akty prawa miejscowego stanowi rada powiatu w formie uchwały, o czym stanowi art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Są one, na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je uchwaliły. Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, jednakże ugruntowane orzecznictwo wskazuje podstawowe jego cechy. Bez wątplenia akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto, winny one mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia) oraz normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji³. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych

³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący), winny być traktowane jako akty prawa miejscowego⁴.

Wskazać więc należy, że opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego uchwały w sprawie określenia zadań, na które przeznaczają się środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji uchwały w takim przedmiocie wynikałby z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ww. ustawy).

W ocenie organu nadzoru, charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Nie zawiera bowiem choćby jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jak już bowiem wskazano, o generalnym charakterze normy decyduje fakt określenia adresata, do którego jest skierowana, w sposób ogólny, w szczególności poprzez wymienienie jego cech. Abstrakcyjność normy to możliwość jej wielokrotnego stosowania.

W myśl art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. c) ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵ do zadań powiatu należy dofinansowanie zaopatrzenia w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów. Natomiast, zgodnie z art. 35a ust. 3 tej ustawy, rada powiatu w formie uchwały określa zadania, na które przeznaczają środki, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1. Z kolei, wskazany art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, że Środki Funduszu są przekazywane przez Prezesa Zarządu tego Funduszu samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań, na wyodrębniony rachunek bankowy - według algorytmu. Algorytm ten jest określony w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym⁶. Natomiast środki te mogą być przeznaczone na finansowanie zadań o których mowa w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁷, tj. na:

- sport, kulturę, rekreację i turystykę osób niepełnosprawnych;
- zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów;
- likwidację barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych;
- rehabilitację dzieci i młodzieży;
- szkolenie i przekwalifikowanie osób niepełnosprawnych;
- usługi tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika.

Rada powiatu wskazując rodzaje zadań, na których realizację przeznaczy środki funduszu, nakreśla więc w istocie pewien „plan”, uproszczoną formę budżetu, który w trakcie roku podlega stałej weryfikacji i modyfikacjom, wynikającym z bieżących potrzeb

⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1109/17, Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok NSA z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 530/08.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 100 z późn. zm.).

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 1605 z późn. zm.).

⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 926 z późn. zm.).

mieszkańców. Plan ten jednak ma charakter wyłącznie informacyjny, nie zaś normatywny. Z treści uchwały nie sposób bowiem wywodzić wprost żadnego uprawnienia, zaś po stronie mieszkańców nie rodzi ona żadnych roszczeń względem Powiatu.

Nie można się tym samym zgodzić ze stanowiskiem Rady Powiatu w Białogardzie, że uchwała podjęta na podstawie art. 35a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych ma charakter normatywny. Jej przepisy nie są kierowane bezpośrednio do mieszkańców Powiatu Białogardzkiego, jak też nie noszą one znamion abstrakcyjności. Plan ten jest przyjmowany corocznie, w zależności od wysokości przyznanych środków, jak również może być wielokrotnie modyfikowany – w trakcie roku może się bowiem okazać, że pewne zadania wymagają mniejszej kwoty, inne większej.

Dlatego też, uchwałę w powyższym zakresie należy uznać za akt kierownictwa wewnętrznego, nie zaś za źródło powszechnie obowiązującego prawa.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności § 3 uchwały Nr LI/309/2023 Rady Powiatu w Białogardzie z dnia 8 marca 2023 r. *w sprawie określenia zadań, na które przeznaczają się środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przekazane Powiatowi Białogardzkiemu na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski

Mateusz Wagemann

Otrzymują:

1. Rada Powiatu w Białogardzie,
2. aa.