



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 29 maja 2023 r.

Poz. 3628

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 51/2023 **WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO**

z dnia 26 maja 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLVIII/424/2023 Rady Powiatu w Lipnie z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie realizacji opieki wytnieniowej w związku z programem Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej „Opieka wytnieniowa” - edycja 2023.

UZASADNIENIE

W dniu 20 kwietnia 2023 r. Rada Powiatu w Lipnie podjęła uchwałę nr LVIII/424/2023 w sprawie realizacji opieki wytnieniowej w związku z programem Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej „Opieka wytnieniowa”- edycja 2023. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 kwietnia 2023 r. Zawiadomieniem znak WNK.DW.IV.4131.23.2023.EB z dnia 23 maja 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, Starosta Lipnowski w piśmie z dnia 24 maja 2023 r. znak: R.0711.20.2023 poinformował, że „(...) na sesję Rady planowaną na dzień 6 czerwca 2023 r. zostanie skierowany projekt uchwały w sprawie uchylecia w/w uchwały”. Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 4 ust. 1 pkt 5, art. 12 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 19 pkt 16 i art. 115a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm. 2022r. poz. 1981, 2270, 1, 66, 1079, 1692, 1700, 1967, 2127, 1812, Dz.U. z 2023 r., poz. 185, 2140) w związku z art. 6 pkt 1-3, art. 7 pkt 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 647).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie wspierania osób niepełnosprawnych. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu (art. 12 pkt 4 u.s.p.). Na podstawie art. 19 pkt 16 i art. 115a ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych powiatu należy podejmowanie innych działań wynikających z rozeznaczonych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych; zadania określone w ustawie mogą być finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1787). Z kolei w myśl art. 6 ust. 1-3 i art. 7 pkt 5 ustawy o funduszu solidarnościowym Środki Funduszu przeznaczają 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.

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.

Wyrazem realizacji powyższych kompetencji ministerialnych jest resortowy Program „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2023, zmierzający do zwiększenia dostępności tego rodzaju wsparcia dla osób niepełnosprawnych oraz ich opiekunów i rozwijania systemu opieki wytchnieniowej na poziomie lokalnym. Program kierowany jest do członków rodzin lub opiekunów, którzy wymagają wsparcia w postaci doraźnej, czasowej przerwy w sprawowaniu bezpośredniej opieki nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności, a także nad osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności albo orzeczeniem traktowanym na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Realizacja Programu następuje w trybie naboru wniosków. W Programie określono adresatów programu (Rozdział IV), Zakres podmiotowy i przedmiotowy Programu w tym zasady świadczenia usługi opieki wytchnieniowej (Rozdział V ust. 4-12), formy w jakich Program jest realizowany (Rozdział V ust. 4), limit usług (Rozdział V ust. 9-10, ust. 12), zasady odpłatności dla uczestnika Programu (Rozdział V ust. 13).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała podjęta została bez podstawy prawnej. Żaden z przepisów obowiązującego prawa – ani sam Program – nie zawiera bowiem upoważnienia do ustalenia przez Radę Powiatu podmiotów realizujących program, zasad udzielania pomocy w ramach programu rządowego „Opieka Wytchnieniowa” – edycja 2023 i określenia praw i obowiązków opiekuna (uczestnika programu). Upoważnienia takiego brak w ustawie o Funduszu Solidarnościowym i art. 115a ustawy o pomocy społecznej. Należy zauważyć, że elementy podmiotowo i przedmiotowo istotne pomocy wynikają bezpośrednio z treści Programu „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2023 Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, żaden więc z organów na szczeblu samorządowym nie może stanowić w tym zakresie. Podstawy do podjęcia przedmiotowej uchwały nie stanowi w szczególności art. 19 pkt 16 ustawy o pomocy społecznej. Powyższy przepis należy traktować jako podstawę do utworzenia przez radę powiatu wewnętrznych aktów programowych, wyznaczających kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych powiatu z zakresu pomocy społecznej. Organ nadzoru podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w wyroku z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 614/16, że programy osłonowe (...) dotyczyć winny kwestii uregulowanych w ustawie o pomocy społecznej, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń. Kompetencji do podjęcia niniejszej uchwały nie sposób wywieść również z art. 7 ust. 5 ustawy o funduszu solidarnościowym, określającego podmiot właściwy do przyjęcia resortowego programu wsparcia dla osób niepełnosprawnych. W tym miejscu należy zauważyć, że Rada Powiatu w Lipnie nie uchwaliła własnego programu pomocy społecznej, lecz realizuje Program „Opieka wytchnieniowa”-edycja 2023 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w ramach Funduszu Solidarnościowego. Działaniem tym jednak wkroczyła w sferę kompetencji organu wykonawczego, który na podstawie art. 26 i art. 34 ustawy o samorządzie powiatowym jest jedynym podmiotem uprawnionym do rozstrzygnięcia w tej kwestii i do podejmowania czynności faktycznych zmierzających do przystępowania do Programu oraz jego wdrażania i realizacji.

Organ nadzoru zauważa, że do podstawowych zasad działania organów administracji publicznej należy zasada praworządności (legalizmu), to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. W analizowanym przypadku za pozbawione podstawy prawnej należy zatem uznać działanie Rady, która uchwałą rozstrzyga o realizacji programu rządowego, podczas gdy uprawnienia decyzyjne i wykonawcze w tym przedmiocie mieszczą się w kompetencjach organu wykonawczego.

Biorąc pod uwagę fakt, że w judykaturze za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu) uznaje się takiego rodzaju naruszenie prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonej treści uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97), w ocenie organu nadzoru Rada Powiatu w Lipnie, podejmując w dniu 20 kwietnia 2023 r. uchwałę nr XLVIII/424/2023 w sprawie realizacji opieki wytchnieniowej w związku z programem Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2023, naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz