



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 22 czerwca 2023 r.

Poz. 3568

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.184.2023.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 czerwca 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 2023 r. poz. 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/627/23 Rady Powiatu Stargardzkiego z dnia 22 maja 2023 r. w sprawie określenia trybu postępowania i szczegółowych zasad przyznawania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych.

Uzasadnienie

W dniu 22 maja 2023 r. Rada Powiatu Stargardzkiego podjęła uchwałę Nr LI/627/23 w sprawie określenia trybu postępowania i szczegółowych zasad przyznawania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 25 maja 2023 r.

Jako materialnoprawną podstawę uchwały Nr LI/627/23 Rada Powiatu Stargardzkiego powołała art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁾ oraz § 5 ust. 11 rozporządzenia w sprawie turnusów rehabilitacyjnych²⁾. Zgodnie z przywołanymi przepisami kolejno:

- Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu;
- Środki Funduszu są przekazywane przez Prezesa Zarządu tego Funduszu: 1) samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań, na wyodrębniony rachunek bankowy - według algorytmu;
- Przy rozpatrywaniu wniosku o dofinansowanie bierze się pod uwagę stopień i rodzaj niepełnosprawności wnioskodawcy oraz wpływ niepełnosprawności na możliwość realizacji przez wnioskodawcę kontaktów społecznych w codziennym funkcjonowaniu, a także uwzględnia się na korzyść wnioskodawcy fakt niekorzystania z dofinansowania w roku poprzednim.

W oparciu o ww. regulacje, w § 1 uchwały Nr LI/627/23 Rada Powiatu Stargardzkiego postanowiła, że: Ustala się „Tryb postępowania i szczegółowe zasady dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach

¹⁾ 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.).

²⁾ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie turnusów rehabilitacyjnych (Dz. U. Nr 230, poz. 1694 z późn. zm.).

rehabilitacyjnych” – stanowiące załącznik nr 1 do uchwały oraz „Kartę oceny wniosku o dofinansowanie ze środków PFRON do uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusie rehabilitacyjnym”, zaś w § 2 tego aktu zawarła zapis, że: Upoważnia się Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Stargardzie do ustalania czteroosobowego składu komisji do spraw rozpatrywania wniosków osób niepełnosprawnych o udzielanie dofinansowań ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, do uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych. W załączniku do uchwały Rada Powiatu określiła: warunki, jakie spełniać musi osoba ubiegająca się o dofinansowanie ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym, tryb składania wniosków o takie dofinansowanie, zasady obliczania wysokości dofinansowania, kryteria przyznawania dofinansowania, jak również tryb rozpatrywania wniosków. Ponadto, w załączniku do „Trybu postępowania i szczegółowych zasad dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych” Rada Powiatu zamieściła wzór „Karty oceny wniosku o dofinansowanie ze środków PFRON do uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusie rehabilitacyjnym”.

Stwierdzić jednak należy, że żadne z przywołanych w podstawie prawnej uchwały Nr LI/627/23 unormowań nie przyznaje organowi stanowiącemu powiatu kompetencji do określenia trybu postępowania i szczegółowych zasad przyznawania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych. Uprawnienie organu stanowiącego w tej sprawie nie wynika również z innego przepisu obowiązującego prawa.

Przepis art. 35a ust. 1 pkt 1-13 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych wskazuje zadania powiatu z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej, w tym w punkcie 7a stanowi, że do zadań tych należy dofinansowanie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych. Zadanie te – stosownie do brzmienia art. 35a ust. 2 pkt 1 ww. ustawy – realizowane jest przez powiatowe centra pomocy rodzinie. Rada powiatu, na mocy art. 35a ust. 3 wskazanej ustawy, upoważniona została przez prawodawcę do określenia w formie uchwały zadań, na które przeznaczają się środki określone w art. 48 ust. 1 pkt 1.

Warunki przyznawania świadczeń ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na dofinansowanie uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym ustawodawca określił w art. 10e ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, uzależniając uprawnienie do tego świadczenia od spełnienia kryterium niepełnosprawności oraz kryterium dochodowego. Ponadto, w oparciu o upoważnienie wynikające z art. 10d ust. 8 ww. ustawy, Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał rozporządzenie w sprawie turnusów rehabilitacyjnych, w którym określił, m.in. w Rozdziale 3 tego aktu: szczegółowe warunki, jakie powinny spełniać osoby niepełnosprawne ubiegające się o dofinansowanie uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym, tryb składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, wysokość oraz sposób przyznawania i przekazywania tego dofinansowania ze środków Funduszu.

Wobec powyższego, a mianowicie unormowania w przywołanych przepisach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz aktu wykonawczego do niej spraw odnoszących się do warunków, jakie powinny spełniać osoby niepełnosprawne ubiegające się o dofinansowanie uczestnictwa w turnusie rehabilitacyjnym, trybu składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie, wysokości oraz sposobu przyznawania i przekazywania tego dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, brak było podstaw do wydania przez organ stanowiący Powiatu Stargardzkiego uchwały regulującej powyższą materię, skoro żaden z przepisów obowiązującego prawa nie przyznał organom powiatu kompetencji w tym zakresie.

W odpowiedzi na przesłane do Rady Powiatu Stargardzkiego zawiadomienie organu nadzoru z dnia 29 maja 2023 r., znak: P-1.4131.184.2023.KD, Przewodniczący Rady Powiatu wyjaśnił³⁾, że: Jedyne upoważnienie w tym zakresie do wydania aktu normatywnego (uchwały) organu powiatu zawarte zostało w art. 35a ust. 3 u.r.z.s. i dotyczy rady powiatu, która określa zadania, na które przeznaczają środki przekazane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, jednocześnie wskazując, że: Na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym rada powiatu została umocowana do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień i w granicach zawartych w ustawach. Powyższe przepisy ustawowe określają ramy, w jakich organ stanowiący powiatu może uchylać akty prawa miejscowego (przepisy powszechnie obowiązujące) na obszarze powiatu: tj. upoważnienie ustawowe oraz respektowanie granic tego

³⁾ Pismo Przewodniczącego Rady Powiatu Stargardzkiego z dnia 31 maja 2023 r.

upoważnienia. W ocenie Rady Powiatu Stargardzkiego uchwała będąca przedmiotem niniejszego postępowania jest aktem prawa miejscowego.

Mając na względzie wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Powiatu Stargardzkiego, zauważenia wymaga, że organ nadzoru nie neguje kompetencji organu stanowiącego Powiatu Stargardzkiego do uchwalania aktów prawa miejscowego, jednak – co wprost wynika z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Ustęp 2 powołanego przepisu wskazuje zaś, że: Akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach:

- 1) wymagających uregulowania w statucie;
- 2) porządkowych, o których mowa w art. 41;
- 3) szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu;
- 4) zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Również przepis art. 12 pkt 1 i 11 ww. ustawy statuuje radę powiatu, jako organ właściwy do stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu, jak również do podejmowania uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu.

W przedmiotowej sprawie zauważyć jednak należy, że żaden z obowiązujących przepisów prawa nie przyznaje radzie powiatu kompetencji do uchwalenia aktu w przedmiocie trybu postępowania i szczegółowych zasad przyznawania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych, nie sposób więc uznać, że podejmując uchwałę Nr LI/627/23 Rada Powiatu Stargardzkiego działała „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach”. Kompetencja do podjęcia uchwały związanej z podziałem środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych wynika jedynie z art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i ograniczona jest wyłącznie do określenia zadań, na które rada przeznaczona środki określone w art. 48 ust. 1 pkt 1. Kompetencji tej, w ocenie organu nadzoru, nie można rozciągać na wszystkie sprawy związane z przyznawaniem dofinansowania z Funduszu. Takiego działania rady nie uzasadniałaby nawet chęć zapewnienia prawidłowej gospodarki otrzymanymi środkami.

Analogiczne stanowisko zaprezentowane zostało również w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 802/19 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt I SA/Ke 599/21, w których składy orzekające wypowiedziały się w kwestii braku kompetencji do podjęcia uchwały w przedmiocie określenia procedury oraz kryteriów przyznawania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych zarówno przez organ stanowiący, jak i organ wykonawczy powiatu.

Oceniając legalność uchwały Nr LI/627/23 wskazać trzeba, że w ustawie o samorządzie powiatowym przewidziane zostały dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów prawnych. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 79 ustawy). Ustawodawca nie definiuje jednak kategorii obu naruszeń, co stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa 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 uchwał⁴⁾.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa – będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu – to takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały⁵⁾. Taka sytuacja ma miejsce w omawianej sprawie, stąd też zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności badanego aktu w całości.

Należy nadto zauważyć, że w przyjętym akcie Rada Powiatu Stargardzkiego dokonała także nieuprawnionej modyfikacji przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie turnusów rehabilitacyjnych. W § 1 ust. 8 lit. a załącznika do uchwały

⁴⁾ Por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, Nr 1-2, str. 101-102.

⁵⁾ Por. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2022 r., sygn. akt I OSK 1295/21.

Nr LI/627/23 Rada Powiatu postanowiła, że: *Wysokość dofinansowania wyliczana jest na podstawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ogłaszanego przez Prezesa GUS w formie komunikatu i uzależniona jest od stopnia niepełnosprawności: a) 30% przeciętnego wynagrodzenia dla osoby niepełnosprawnej ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz osoby niepełnosprawnej w wieku 16-24 lat uczącej się i niepracującej.* Podczas gdy z brzmienia § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie turnusów rehabilitacyjnych wynika, że: *1. Wysokość dofinansowania wynosi: 1) 30% przeciętnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy, zwanego dalej „przeciętnym wynagrodzeniem” – dla osoby niepełnosprawnej ze znacznym stopniem niepełnosprawności, osoby niepełnosprawnej w wieku do 16. roku życia oraz osoby niepełnosprawnej w wieku 16-24 lat uczącej się i niepracującej, bez względu na stopień niepełnosprawności.* Ponadto, zamieszczając w § 1 ust. 7 oraz w § 1 ust. 8 załącznika do uchwały Nr LI/627/23 kwestie już uregulowane przez prawodawcę w art. 10e ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz § 6 rozporządzenia w sprawie turnusów rehabilitacyjnych Rada Powiatu uczyniła to w sposób wybiórczy, pomijając istotne z punktu widzenia wnioskodawców zagadnienia, o których mowa w ustępie 3 art. 10e ww. ustawy oraz ustępie 2 § 6 wskazanego rozporządzenia.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁾ organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując ustawową kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Podejmując w dniu 22 maja 2023 r. uchwałę Nr LI/627/23 w sprawie określenia trybu postępowania i szczegółowych zasad przyznawania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych Rada Powiatu Stargardzkiego wykroczyła poza przyznane jej przez prawodawcę w art. 35a ust. 3 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych uprawnienie do określenia w formie uchwały zadań, na które przeznaczają się środki, o których mowa w art. 48 ust. 1 pkt 1, a nadto działała bez podstawy prawnej przyznającej jej kompetencję do podjęcia aktu w przedmiocie określenia trybu postępowania oraz szczegółowych zasad dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych do uczestnictwa osób niepełnosprawnych w turnusach rehabilitacyjnych. W tej sytuacji, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/627/23 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.

Wicewojewoda Zachodniopomorski

Tomasz Wójcik

⁶⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).