



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lutego 2024 r.

Poz. 1243

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.95.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr RG.0007.421.2023 Rady Gminy Kobiór z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie przystąpienia Gminy Kobiór do realizacji Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” – edycja 2024, w całości, jako sprzecznej z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901 ze zm.) oraz art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, a także art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 1-10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Kobiór podjęła uchwałę Nr RG.0007.421.2023 w sprawie przystąpienia Gminy Kobiór do realizacji Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” – edycja 2024, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 115a ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2024 roku.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Przepisem § 1 uchwały Rada postanowiła, że *Gmina Kobiór przystępuje do realizacji programu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej „Asystent osoby z niepełnosprawnością” – edycja 2024.* W § 3 uchwały przyjęto, że *Program będzie realizowany przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kobiórze.*

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.*

Z kolei na mocy art. 6 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 647 ze zm.), *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 o Funduszu Solidarnościowym, *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).

Wyrazem realizacji powyższych kompetencji ministerialnych jest Program „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024 (treść Programu dostępna pod adresem: <https://niepelnosprawni.gov.pl/a,1478,nabor-wnioskow-w-ramach-programu-resortowego-ministra-rodziny-i-polityki-spolesczonej-asystent-osobisty-osoby-z-niepelnosprawnoscia-dla-jednostek-samorzadu-terytorialnego-edycja-2024>), mający na celu wprowadzenie usług asystencji osobistej jako formy ogólnodostępnego wsparcia w wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym osób z niepełnosprawnością. Program „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024 jest elementem polityki społecznej państwa w zakresie:

- 1) poprawy jakości życia osób z niepełnosprawnościami, w szczególności poprzez umożliwienie im jak najbardziej niezależnego życia;
- 2) wsparcia osób z niepełnosprawnościami oraz zapewnienia pomocy adekwatnej do potrzeb;
- 3) uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w wydarzeniach społecznych, kulturalnych, rozrywkowych lub sportowych itp.;
- 4) dofinansowania jednostek samorządu terytorialnego w ramach realizowanych zadań mających na celu wsparcie społeczne osób z niepełnosprawnościami;
- 5) zwiększenia wsparcia asystenckiego dla uczniów z niepełnosprawnościami ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, także w innych wymiarach życia i funkcjonowania społecznego.

Realizacja Programu następuje w trybie naboru wniosków, dokonywanego przez wojewodę. Wojewoda sporządza i przekazuje Ministrowi wniosek na środki finansowe z Programu wraz z listą rekomendowanych wniosków.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Gminy została podjęta bez podstawy prawnej. Żaden z przepisów obowiązującego prawa – ani sam Program – nie zawiera bowiem upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do rozstrzygnięcia o przystępowaniu do realizacji Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024, jak również o realizatorze tego Programu. Upoważnienia takiego brak w ustawie o Funduszu Solidarnościowym, jak i w art. 115a ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym zadania określone w tej ustawie mogą być finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego.

Podstawy do podjęcia uchwały nie stanowi w szczególności art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem, *do zadań własnych gminy należy podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych*. Przedmiotowy przepis należy traktować jako podstawę do utworzenia przez radę gminy wewnętrznych aktów programowych, wyznaczających kierunki działania jednostki samorządu terytorialnego w ramach realizacji zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej. Programy osłonowe formułowane na tej podstawie dotyczyć winny kwestii uregulowanych w ustawie o pomocy społecznej, a więc zamykać się w ramach uregulowanych nią działań i świadczeń (por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 614/16, publ. CBOSA).

Kompetencji do podjęcia niniejszej uchwały nie sposób wywieść również z art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym rada gminy, biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 9, opracowuje i kieruje do wdrożenia *lokalne*, a nie *rządowe*, programy pomocy społecznej. Należy zauważyć, że Rada Gminy Kobiór nie uchwaliła własnego programu pomocy społecznej, lecz przystąpiła do Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” dla Jednostek Samorządu Terytorialnego – edycja 2024 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej realizowanego w ramach Funduszu Solidarnościowego. Działaniem tym jednak wkroczyła w sferę kompetencji organu wykonawczego, który na podstawie art. 31 ustawy o samorządzie gminnym jest jedynym podmiotem uprawnionym do rozstrzygnięcia w tej kwestii i do podejmowania czynności faktycznych zmierzających do przystępowania do Programu oraz jego wdrażania i realizacji. Zgodnie bowiem ze wskazanym, art. 31 ustawy o samorządzie gminnym *wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz*.

Należy przy tym podnieść, że Rada nie tylko postanowiła przystąpić do realizacji Programu. W treści uchwały określono bowiem także podmiot realizujący Program. Do takiego działania Rada również nie była uprawniona, ponieważ żaden przepis prawa nie przyznaje jej takiej kompetencji. Z kolei wszelkie czynności faktyczne związane z wdrażaniem i realizacją Programu, jak wcześniej wskazano, należą do kompetencji Wójta Gminy.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. 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 przystąpieniu do realizacji programu rządowego, podczas gdy uprawnienia decyzyjne i wykonawcze w tym przedmiocie mieszczą się w kompetencjach Wójta Gminy. Powyższe daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że uchwała jest nieważna również z innego powodu. Mocą jej § 4 Rada postanowiła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Powyższe świadczy, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego.

W tym miejscu należy wskazać, że z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dalej, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. ustawy: 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.*

W ocenie organu nadzoru zaproponowana treść uchwały nie stanowi aktu prawa miejscowego. Przede wszystkim, jak wyżej wskazano, brak jest upoważnienia ustawowego do podjęcia przedmiotowej uchwały. Ponadto uchwała nie zawiera przepisów o charakterze generalnym (odnoszących się do ogółu mieszkańców) i abstrakcyjnym (możliwych do zastosowania w powtarzalnych sytuacjach), a jedynie decyzję o przystąpieniu do Programu (podjętą, jak wyżej wskazano, bez podstawy prawnej). Omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu pozostałych aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym wymienionych art. 13 pkt 1, 3-10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Reasumując, uchwała jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 1-10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co również daje podstawę do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr RG.0007.421.2023 Rady Gminy Kobiór z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie przystąpienia Gminy Kobiór do realizacji Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością” – edycja 2024 – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz