

Projekt

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA KATOWICE**

z dnia 2025 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi na uchwałę nr XV/276/25 Rady Miasta Katowice z dnia 29 maja 2025 roku zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia zadań realizowanych w 2025 roku ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz uchwałę nr XIII/225/25 Rady Miasta Katowice z dnia 27 marca 2025 roku w sprawie ustalenia zadań realizowanych w 2025 roku ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)

**Rada Miasta Katowice
uchwała:**

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę B C prowadzącego działalność w ramach Fizjoterapia & Medycyna Estetyczna B C wniesioną w dniu 6 sierpnia 2025 r. na uchwałę nr XV/276/25 Rady Miasta Katowice z dnia 29 maja 2025 roku zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia zadań realizowanych w 2025 roku ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz uchwałę nr XIII/225/25 Rady Miasta Katowice z dnia 27 marca 2025 roku w sprawie ustalenia zadań realizowanych w 2025 roku ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych .

§ 2. Prawne i faktyczne okoliczności dotyczące skargi zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2025 roku Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę nr XIII/225/25 w sprawie ustalenia zadań realizowanych w 2025 roku ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, następnie zmienioną uchwałą nr XV/276/25 Rady Miasta Katowice z dnia 29 maja 2025 roku. Powyższe uchwały określają zadania, na które przeznaczone są środki otrzymane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2025 roku oraz wysokość środków przeznaczonych na wskazane w uchwałach zadania. Delegację ustawową dla wydania wskazanych wyżej uchwał stanowi art 35a ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2024 r., poz.107 ze zm.) (dalej zwana *ustawą*).

Na powyższe uchwały w dniu 6 sierpnia 2025 roku skargę złożył B C prowadzący działalność w ramach Fizjoterapia & Medycyna Estetyczna B C, który wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych uchwał z powodu ich nieopublikowania jako aktów prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że uchwały, których dotyczy skarga nigdy nie weszły do porządku prawnego, a uchwała wydawana w trybie art. 35a ust. 3 ustawy nie jest aktem wewnętrznym ani o charakterze technicznym, lecz niezbędnym elementem materialnoprawnym wydatkowania środków ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i posiada cechy aktu prawa miejscowego. Skarżący w uzasadnieniu skargi wskazał, że ta uchwała, jako akt prawa miejscowego, przesądza nie tylko o globalnych dostępnych limitach finansowych, ale także o dopuszczalnych kierunkach wydatkowania środków w danej jednostce samorządu terytorialnego. Bez jej istnienia (tj. bez jej podjęcia i skutecznego ogłoszenia w odpowiednim dzienniku urzędowym), organy samorządowe nie są uprawnione do podejmowania jakichkolwiek decyzji administracyjnych rozstrzygających o przyznaniu lub odmowie dofinansowania, albowiem brak jest materialnoprawnej podstawy legalizującej rozdysponowanie środków publicznych.

W świetle powyższego, zdaniem Skarżącego, uchwała wydawana w trybie art. 35a ust. 3 ustawy nie jest aktem wewnętrznym ani o charakterze technicznym, lecz jednym z trzech niezbędnych filarów materialnoprawnych, na których opiera się postępowanie administracyjne dotyczące wsparcia ze środków PFRON. Stąd też kluczowe znaczenie ma prawidłowa kwalifikacja prawna tego rodzaju uchwał, jako aktów prawa miejscowego, które muszą zostać ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym, aby mogły wejść w życie i być skutecznie stosowane wobec obywateli.

Z argumentacją skarżącego i wnioskiem o stwierdzenie nieważności przedmiotowych uchwał nie sposób się zgodzić.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Skarżący nie posiada interesu prawnego niezbędnego do wniesienia skargi. Interes prawny i uprawnienie powinny wynikać z przepisów prawa materialnego, te bowiem przepisy są źródłem uprawnień i interesów prawnych (wyrok NSA z 29 stycznia 1992 roku, sygn. akt I SA 1355/91), zaś istnienie takiego interesu wynika z bezpośredniego i negatywnego wpływu na sferę praw i obowiązków określonego podmiotu, które wynikają z prawa materialnego. Dla skutecznego wniesienia skargi konieczne jest wykazanie konkretnego naruszenia swojego prawa lub uprawnienia, chronionego przepisami prawa materialnego. Zdaniem organu Skarżący takiego związku nie wykazał.

Zgodnie z art.35 ust. 3 ustawy „Rada powiatu w formie uchwały określa zadania, na które przeznacza środki określone w art. 48 ust. 1 pkt 1”. Ponadto, jak stanowi art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy, „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”.

Należy także wskazać, iż na mocy § 2 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 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.) (dalej zwanym rozporządzeniem), „Ze środków Funduszu mogą być finansowane w części lub całości następujące rodzaje zadań:

- 1) (uchylony);
- 2) sport, kultura, rekreacja i turystyka osób niepełnosprawnych;
- 3) zaopatrzenie w sprzęt rehabilitacyjny, przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze przyznawane osobom niepełnosprawnym na podstawie odrębnych przepisów;

4) likwidacja barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych;

5) rehabilitacja dzieci i młodzieży;

6) szkolenie i przekwalifikowanie osób niepełnosprawnych;

7) usługi tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika.

Ponadto wskazane *rozporządzenie* określa także tryb postępowania i zasady dofinansowania zadań ze środków Funduszu.

Co istotne dla oceny interesu prawnego skarżącego i braku jego legitymacji procesowej w niniejszym postępowaniu jest określenie w § 13 *rozporządzenia* wysokości dofinansowania zadań opisanych w *rozporządzeniu*.

Realizację zadań określonych w § 2 *rozporządzenia* wykonują na mocy *ustawy* oraz *rozporządzenia* powiatowe centra pomocy rodzinie oraz powiatowe urzędy pracy tzn. jednostki organizacyjne powiatu.

Zaskarżone uchwały Rady Miasta Katowice zawierają jedynie unormowania określające zadania, na które przeznacza się w 2025 roku środki z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz wysokość środków na poszczególne zadania. Powyższe uchwały nie zawierają przepisów regulujących wejście w życie tychże uchwał. Uchwała w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych podlegałby publikacji. W orzecnictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, (por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r. I OSK 669/06). Charakter generalny mają te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por. wyrok WSA w Poznaniu z 10 września 2008 r. IV SA/Po 256/08; wyrok WSA w Krakowie z 21 lutego 2011 r. II SA /Kr 1453/10).

Analizując przepisy przedmiotowej uchwały w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, stwierdzić należy, że nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. Przepisy badanej uchwały i załącznika do uchwały nie rozstrzygają bezpośrednio o prawach i obowiązkach niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych. Nie zawierają przy tym norm o charakterze abstrakcyjnym, gdyż określają tylko podział środków na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej. Dodatkowo wskazany podział środków finansowych obowiązuje tylko przez określony okres czasu, tj. rok 2025 i już nie będzie obowiązywać w kolejnym roku.

Wobec powyższego należy uznać, że w związku z treścią art. 35a ust. 1 i 2 *ustawy*, wskazane zadania powiatu realizują powiatowe centra pomocy rodzinie oraz powiatowe urzędy pracy. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawnym skierowanym do wewnątrz struktury organizacyjnej powiatu. Treść tego aktu koncentruje się na podziale środków na określone zadania i jako akt kierownictwa wewnętrznego skierowany jest do określonych ustawowo jednostek w ramach struktury wewnętrznej powiatu (powiatowy urząd pracy i powiatowe centrum pomocy rodzinie). Uchwały nie ustalają żadnych zasad przyznawania dofinansowania (warunków materialnych i procesowych), nie kształtuje zatem bezpośrednio sytuacji prawnej potencjalnych adresatów tej uchwały. Stwierdzić przy tym należy, że z przywołany w podstawie prawnej uchwał przepis *ustawy* nie przyznaje organowi stanowiącemu powiatu kompetencji do określenia trybu postępowania i szczegółowych zasad przyznawania dofinansowania ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Uprawnienie organu stanowiącego w tej sprawie nie wynika również z innego przepisu obowiązującego prawa.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 *ustawy* o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz.107 ze zm.), 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 one 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.

Zaskarżone uchwały nie określają abstrakcyjnego kręgu adresatów, lecz wskazują Prezydenta Miasta Katowice jako dysponenta środków, nie zawierają norm o charakterze abstrakcyjnymi formułującym nakaz lub zakaz określonego zachowania się, nie przyznaje uprawnień oraz nie ma charakteru powtarzalnego w danych. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Stosownie do art. 44 te same ustawy zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. 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.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2023 r. III OSK 2003/22 określono cechy aktów prawa miejscowego, do których zalicza się: terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów; normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia; generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z nazwy. 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 sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Odnosząc powyższe tezy wyroku do badanej uchwały należy stwierdzić, że obowiązuje ona na terenie Miasta Katowice, ale nie ma normatywnego charakteru, nie jest aktem generalnym i abstrakcyjnym oraz nie ma charakteru powtarzalnego. Uchwała dokonuje wyłącznie określenia i podziału kwot na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnościami na podstawie informacji p.o. Zastępcy Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z dnia 18 lutego 2025 roku w sprawie wysokości środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych przypadających według algorytmu w 2025 roku dla Miasta Katowice na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. W uchwale nie została zawarta norma prawna będąca nakazem, zakazem danego zachowania lub przyznaniem uprawnienia, jak również nie został wskazany w sposób abstrakcyjny krąg adresatów, do których ta norma miałaby być skierowana. Konkretnym adresatem uchwały jest Prezydent Miasta Katowice, który dysponuje środkami na zadania wymienione w tej uchwale. Z wyroków sądów administracyjnych wynika z kolei, że uchwały podejmowane na podstawie art. 35a ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych nie mogą zawierać zasad ubiegania się o dofinansowanie tych środków, ani nie mogą modyfikować przepisów w tym zakresie wynikających z powołanej wyżej ustawy oraz przepisów wykonawczych do ustawy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2023 r. I GSK 1151/19, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 października 2022 r. I SA/Bk 270/22). Tym samym treść uchwał nie będąca źródłem uprawnienia do uzyskania dofinansowania zadania określonego w § 2 *rozporządzenia* determinuje przyjęcie braku interesu prawnego i legitymacji procesowej Skarżącego. Kwoty na zadania określone w uchwałach nie oznaczają, że podmioty uprawnione mogą otrzymać dofinansowanie w maksymalnej wysokości, a co za tym idzie, że taka sama maksymalna kwota dofinansowania będzie przyznana wielokrotnie każdemu kolejnemu uprawnionemu. Kwoty na zadania zawarte w uchwałach stanowią górny limit dofinansowania, który może być zmieniany w trakcie roku przez radę powiatu. Nie można zatem w tym przypadku stwierdzić, że uchwały stanowią abstrakcyjne normy, gdyż przewidziane w nich kwoty dofinansowania nie mają charakteru powtarzalnego, a poza tym rada powiatu nie jest zobligowana do zaplanowania środków finansowanych na wszystkie zadania określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

W świetle powyższego podjęcie uchwały jest w pełni uzasadnione.