



WOJEWODA LUBELSKI

NK-II.4131.252.2011

Lublin, 2011-07-07

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/43/11 Rady Powiatu w Janowie Lubelskim z dnia 2 czerwca 2011 r. w sprawie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej bądź odstąpienia od ustalania tych odpłatności, w części obejmującej § 2, § 3 w brzmieniu: „na podstawie aktualnego wywiadu środowiskowego na czas określony nie dłuższy niż rok”, § 6, § 7 ust. 1, § 8 i § 9 załącznika do uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr IX/43/11 Rady Powiatu w Janowie Lubelskim z dnia 2 czerwca 2011 r. w sprawie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej bądź odstąpienia od ustalania tych odpłatności, w części obejmującej § 2, § 3 w brzmieniu: „na podstawie aktualnego wywiadu środowiskowego na czas określony nie dłuższy niż rok”, § 6, § 7 ust. 1, § 8 i § 9 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 czerwca 2011r.

Powyższa uchwała została podjęta na podstawie art. 79 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.) zgodnie z którym rada powiatu określa w drodze uchwały warunki częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat, o których mowa w ust. 1. Stosownie do ust. 1 tego przepisu za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej oraz osoby pełnoletniej, o której mowa w art. 78 ust. 5, opłatę, do wysokości miesięcznej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w tej rodzinie, wnoszą rodzice.

Uchwała podjęta na podstawie ww. upoważnienia stanowi akt prawa miejscowego.

Zgodnie z zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji RP, organu władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy (również Rady Powiatu), musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle zaś art. 94 konstytucji RP akty prawa

miejscowego są podejmowane na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Podejmując akt prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Organ wykonujący kompetencje prawodawczą jest obowiązany działać w granicach upoważnienia. Nie może także w normatywnym akcie wykonawczym powtarzać, ani też modyfikować obowiązującej regulacji ustawowej.

W § 2 załącznika do uchwały zawarto postanowienia dotyczące zakresu podmiotowego zwolnienia od opłat, o których mowa w uchwale. Kwestie te wynikają bezpośrednio z treści przepisów ustawowych – art. 79 ust. 1 i ust. 1a ustawy o pomocy społecznej.

W orzecznictwie sadowo- administracyjnym wielokrotnie akcentowano, że nie można uchwałą regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującym prawie. W szczególności organów uchwała jednostki samorządu terytorialnego nie może powtarzać materii regulowanej już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Jeżeli jakiś przepis jest zawarty w ustawie, to powtarzanie go w akcie wykonawczym jest zbyteczne, ponieważ w ten sposób niczego się nie normuje. W następstwie stosowania powtórzeń mogą natomiast powstać liczne nieporozumienia. Musi to prowadzić do wątpliwości, z których fragmentów tekstu prawnego należy odtwarzać normy i jaka jest ranga tych norm (por. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 1179/98).

W § 3 załącznika do uchwały Rada określiła, że „częściowe lub całkowite zwolnienie rodziców z opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej bądź odstąpienie od ustalania tych odpłatności może nastąpić na wniosek lub z urzędu ze względu na trudną sytuację materialną i zdrowotną na podstawie aktualnego wywiadu środowiskowego na czas określony nie dłuższy niż rok”.

W myśl § 8 załącznika do uchwały, wniosek o zwolnienie z odpłatności jest składany do Dyrektora Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Janowie Lubelskim. Decyzję administracyjną w sprawie wysokości odpłatności oraz częściowego lub całkowitego zwolnienia za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej wydaje, z upoważnienia Starosty Janowskiego, Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Janowie Lubelskim (§ 9 załącznika do uchwały).

Przytoczone powyżej zapisy załącznika do uchwały w sposób istotny naruszają art. 79 ustawy o pomocy społecznej.

Stosownie do art. 79 ust. 3 tej ustawy starosta ustalając wysokość opłaty rodziców dziecka przebywającego w rodzinie zastępczej, uwzględnia ich sytuację rodzinną, zdrowotną, dochodową i majątkową. Decyzję

administracyjną o wysokości tej opłaty wydaje starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej (art. 79 ust. 2 ustawy). W myśl art. 79 ust. 5 ustawy starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny.

Pojęcie wywiadu środowiskowego reguluje art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, zaś procedura podejmowania decyzji przez starostę w przedmiocie zwalniania rodziców z opłat została uregulowana w przepisie art. 106 ust. 4 tej ustawy, z którego wynika, że decyzje o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia wydaje się po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego.

W świetle powyższego, nie budzi wątpliwości, iż instytucja przeprowadzania wywiadu środowiskowego, jego zakres i cel zostały unormowane w ustawie. Brak zatem podstaw prawnych aby Rada wprowadzała w drodze uchwały dodatkowe regulacje, które nie mają uzasadnienia w normie kompetencyjnej.

W ocenie organu nadzoru, art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej upoważnia radę do określenia jedynie warunków przyznania zwolnienia. Przy czym, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 stycznia 2005r. (sygn. akt IV SA/Wr 807/04): „*termin "warunki", o których mowa w art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej należy rozumieć jako czynniki uzależniające przyznanie zwolnienia*”. Rada określając te warunki może jedynie konkretyzować kryteria, czynniki, przesłanki od których jest uzależnione częściowe lub całkowite zwolnienie z odpłatności. Mówiąc inaczej, rada władna jest jedynie skonkretyzować pojęcie „trudnej sytuacji materialnej”. Z treści omawianej delegacji nie wynika natomiast upoważnienie do regulowania trybu postępowania w zakresie wydania decyzji.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej upoważniająca do określenia warunków zwalniania z opłat, nie może stanowić również podstawy do wydawania przez organy samorządu uchwał, wprowadzających klauzule dodatkowe reglamentujące terminy zwalniania z opłat.

Rada Powiatu uszczupla w ten sposób kompetencje przyznane staroście w drodze ustawy, gdyż to on jest organem właściwym do dokonywania zwolnienia i ustalenia, na jaki czas jest ono wydane. Rada w drodze wykładni rozszerzającej normy kompetencyjnej nie może zastępować ustawodawcy, który nie wprowadził ograniczenia czasowego przyznania uprawnienia. Dodatkowo należy wskazać, iż Rada taką regulacją wpływa na treść decyzji administracyjnych, wprowadzając do niej dodatkowe postanowienie w postaci terminu końcowego przyznania uprawnienia. Takie działanie rady musi w wyraźny sposób wynikać z przepisu odrębnego. Przepisem tym nie jest jednak przepis kompetencyjny art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

W § 6 załącznika do uchwały wskazano, iż odstępuje się od ustalania odpłatności za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej, gdy rodzice dziecka przebywają poza granicami kraju lub w przypadku niemożności ustalenia ich pobytu.

Natomiast w § 7 ust. 1 załącznika do uchwały rada postanowiła, iż z obowiązku ponoszenia opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej są zwolnieni: a) całkowicie – rodzice, których dochód jest niższy lub równy 250 % kryterium dochodowego, ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej; b) częściowo – rodzice, których dochód jest wyższy od 250 % kryterium dochodowego, na zasadach określonych w Tabeli zasad odpłatności za pobyt w rodzinie zastępczej oraz częściowego lub całkowitego zwalniania z tych opłat.

Wskazane wyżej przepisy uchwały poprzez użycie sformułowań: „odstępuje się”, „są zwolnieni”, wprowadzają obligatoryjne zwolnienia z opłat. Tym samym Rada Powiatu jako organ stanowiący przejęła kompetencje organu wykonawczego – starosty – do rozstrzygania w indywidualnych sprawach. Z przepisu art. 79 ust. 5 ustawy, wynika bowiem jednoznacznie, iż ponieważ decyzja starosty w tej sprawie ma charakter wyłącznie uznaniowy. Starosta nie jest związany sytuacją materialną rodziny, a jego decyzje oparte o wskazane przepisy prawa są decyzjami uznaniowymi (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 sierpnia 2006 r., sygn. IV/SA/Wr 624/05).

Rada powiatu nie jest zatem uprawniona do wprowadzenia obligatoryjnego zwolnienia z opłat, o których mowa w art. 79 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Organ ten ma jedynie wskazać organowi wykonawczemu, w jakich okolicznościach może dojść do częściowego lub całkowitego zwolnienia lub odstąpienia od ustalonej opłaty.

Powyższe uwagi odnoszą się również do tabeli zasad odpłatności umieszczonej w § 7 ust. 1 załącznika do uchwały.

Rada Powiatu nie może w inny sposób niż to zostało wyrażone w ustawie kształtować kompetencje starosty w przedmiocie zwalniania od opłaty.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/43/11, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. Wojewody Lubelskiego

Henryka Strojnowska
Wicewojewoda

Otrzymują:

- 1) Starosta Janowski
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu
w Janowie Lubelskim