



WOJEWODA LUBELSKI

NK-II.4131.253.2011

Lublin, 2011-07-07

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/44/11 Rady Powiatu w Janowie Lubelskim z dnia 2 czerwca 2011 r. w sprawie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej 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”, § 5, § 6, § 7 ust. 1 i 2, § 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/44/11 Rady Powiatu w Janowie Lubelskim z dnia 2 czerwca 2011 r. w sprawie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwalniania z opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej 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”, § 5, § 6, § 7 ust. 1 i 2, § 8 i § 9 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

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

Powyższa uchwała została podjęta na podstawie art. 81 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 z opłaty, o której mowa w ust. 1. Stosownie do ust. 1 tego przepisu, za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej, o której mowa w art. 80 ust. 8, w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej opłatę ponoszą, do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania, rodzice dziecka, osoba pełnoletnia lub jej rodzice, a także opiekunowie prawni lub kuratorzy, w przypadku gdy dysponują dochodami dziecka, z tym że opłata ponoszona przez opiekunów prawnych, kuratorów lub osobę pełnoletnią nie może być wyższa niż 50 % kwoty stanowiącej dochód dziecka lub osoby pełnoletniej.

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.

Uchwała podjęta na podstawie upoważnienia z art. 81 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej stanowi akt prawa miejscowego.

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. 81 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 z opłat za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w całodobowej placówce opiekuńczo - wychowawczej bądź odstąpienie od ustalania tych odpłatności może nastąpić na wniosek osoby zobowiązanej 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 całodobowej placówce opiekuńczo - wychowawczej 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. 81 ustawy o pomocy społecznej.

Stosownie do art. 81 ust. 5 tej ustawy, starosta ustalając wysokość opłaty za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w całodobowej placówce opiekuńczo – wychowawczej, uwzględnia sytuację rodzinną, zdrowotną, dochodową i majątkową osoby lub rodziny. Decyzję administracyjną o wysokości tej opłaty wydaje starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed skierowaniem do placówki (art. 81 ust. 3 ustawy). W myśl art. 81 ust. 4 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 lub osoby.

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. 81 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej upoważnia radę do określenia jedynie warunków przyznania zwolnienia. Przy czym, pojecie „warunków” zwolnienia należy interpretować jako czynniki uzależniające przyznanie zwolnienia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2005r., sygn. akt IV SA/Wr 807/04).

Rada określając omawiane warunki może jedynie konkretyzować kryteria, czynniki, przesłanki od których jest uzależnione częściowe lub całkowite zwolnienie z odpłatności. Z treści delegacji art. 81 ust. 6 ustawy nie wynika natomiast upoważnienie do regulowania trybu postępowania w zakresie wydania decyzji. Norma kompetencyjna zawarta w tym przepisie, nie może również stanowić 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. 81 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z treścią § 5 załącznika do przedmiotowej uchwały Rady Powiatu, w przypadku, gdy rodzice płacą na dziecko lub osobę pełnoletnią przebywającą w całodobowej placówce opiekuńczo – wychowawczej dobrowolne lub zasądzone prawomocnym orzeczeniem sądu alimenty, zostają zwolnieni całkowicie z ponoszenia odpłatności za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w całodobowej placówce opiekuńczo – wychowawczej.

Podobnie, w § 6 załącznika do uchwały wskazano, iż odstępuje się od ustalania odpłatności za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w całodobowej placówce opiekuńczo – wychowawczej, 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 całodobowej placówce opiekuńczo – wychowawczej są zwolnieni: a) całkowicie – rodzice, osoba pełnoletnia, opiekun prawny lub kurator, których dochód jest niższy lub równy 250 % kryterium dochodowego, ustalonego zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej; b) częściowo – rodzice, osoba pełnoletnia, opiekun prawny lub kurator, których dochód jest wyższy od 250 % kryterium dochodowego, na zasadach określonych w Tabeli zasad odpłatności za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w całodobowej placówce opiekuńczo – wychowawczej oraz częściowego lub całkowitego zwalniania z tych opłat.

Wskazane wyżej przepisy uchwały poprzez użycie sformułowań: „zostają zwolnieni”, „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. 81 ust. 4 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. 81 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Organ ten ma jedynie wskazać organowi wykonawczemu, w jakich okolicznościach może dojść do częściowego lub całkowitego zwolnienia od ustalonej opłaty. Innymi słowy, akt prawa miejscowego wydany na podstawie art. 81 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej, powinien jedynie konkretyzować znaczenie pojęcia „trudna sytuacja materialna rodziny”.

Powyższe uwagi odnoszą się również do tabeli zasad odpłatności za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w całodobowej placówce opiekuńczo – wychowawczej oraz częściowego lub całkowitego zwalniania z tych opłat, umieszczonej w § 7 ust. 2 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/44/11, 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