

**ODPIS**

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 12 września 2012r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Gerard Czech (spr.)
Sędziowie	Sędzia NSA Joanna Kuczyńska Sędzia WSA Marzena Łozowska
Protokolant	st. sekretarz sądowy Anna Frydryk

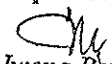
po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu 12 września 2012r.  
sprawy ze skargi Wojewody Opolskiego  
na uchwałę Rady Powiatu w Oleśnie  
z dnia 29 grudnia 2011r., nr XIII/107/11  
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie umarzania, odraczania,  
rozkładania na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy  
zastępczej

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,
- II. określa, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

St. inspektor sądowy

  
Iwona Bergiel

## UZASADNIENIE

W skardze do tut. Sądu Wojewoda Opolski – jako organ nadzoru – powołując przepis art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/107/11 Rady Powiatu w Oleśnie z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków umarzania w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odraczania terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowaniu od ustalenia miesięcznej opłaty rodzicom za pobyt dziecka w pieczy zastępczej – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadniając swoje stanowisko Wojewoda Opolski wskazał, że zaskarżony akt stanowi wykonanie delegacji wynikającej z art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 ze zm.), który upoważnia radę powiatu do określenia w drodze uchwały szczegółowych warunków umarzania w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odraczania terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Dalej podał, że w § 2 tej uchwały Rada Powiatu w Oleśnie postanowiła, że umarzanie zaległości za pobyt dziecka w pieczy zastępczej oraz odsetek następuje na wniosek dłużnika tj. biologicznego rodzica lub osoby dysponującej dochodem dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej lub osoby, która osiągnęła pełnoletniość i nadal przebywa w pieczy zastępczej. Taka regulacja, w ocenie organu nadzoru narusza jednak prawo, gdyż w niedopuszczalny sposób modyfikuje przepisy powołanej wyżej ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej. Przyjęła bowiem zasadę, w myśl której umorzenie opłaty następuje na wniosek, gdy z przedmiotowej ustawy wynika, że umorzenie to następuje zarówno na wniosek jak i z urzędu. W art. 194 ust. 3 powołanej ustawy wskazano bowiem, że starosta na wniosek lub z urzędu, uwzględniając uchwałę stosownej rady powiatu, może umorzyć w całości lub w części wraz z odsetkami, odroczyć termin płatności, rozłożyć płatność na raty lub odstąpić od ustalania w/w opłaty. Podkreślił, iż ustawodawca formułując delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m. in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty prawa miejscowego – a takim aktem jest niewątpliwie zaskarżona uchwała – wynika niedopuszczalność działania organu wykonującego delegację ustawową, która

polega na powtarzaniu lub modyfikowaniu norm powszechnie obowiązujących, a zaprezentowane stanowisko, znajduje oparcie w utrwalonej linii orzeczniczej. Zdaniem organu nadzoru za niezgodne z prawem trzeba uznać też wskazanie przez Radę Powiatu w Oleśnie w § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały podmiotów właściwych do umarzania opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Powołany już art. 194 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jednoznacznie wskazuje na starostę, jako na organ właściwy do podejmowania wskazanych czynności. Brak jest zatem podstaw do powierzenia zarządowi powiatu – jak czyni to zaskarżona uchwała w powołanym 2 ust. 2 pkt 2 i 3 – jakichkolwiek czynności w tym zakresie. Przypisane bowiem mocą ustawy danemu organowi powiatu uprawnienia, nie mogą być wykonywane przez inny organ. Z tych też powodów uznano, że § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały podjęty został bez podstawy prawnej i narusza art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej.

Przedstawione wyżej uwagi odnoszą się również do § 4 zaskarżonej uchwały, w której wskazano zarząd powiatu jako organ uprawniony do odraczania terminów zapłaty należnej opłaty lub rozkładania tej płatności na raty.

Rada Powiatu w Oleśnie odpowiadając na skargę wniosła o umorzenie postępowania sądowego wskazując, że podziela zasadność stanowiska zajętego przez organ nadzoru i w miejsce zaskarżonej uchwały uchwaliła uchwałę Nr XV/116/12 z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków umarzania w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odraczania terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalania miesięcznej opłaty rodzicom za pobyt dziecka w pieczy zastępczej - ustanawiającą nowe zasady, uwzględniając tym samym wszystkie podniesione przez organ nadzoru zastrzeżenia wobec zaskarżonej uchwały. Natomiast uchwałą Nr XVIII/139/12 z dnia 20 czerwca 2012 r. Rada Powiatu w Oleśnie uchylił zaskarżoną uchwałę Nr XIII/107/11 i stwierdziła, że uchwała z dnia 20 czerwca 2012 r. wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Odpowiadając na zajęte w odpowiedzi na skargę przez Radę Powiatu w Oleśnie stanowisko Wojewoda Opolski podtrzymał wniesioną skargę i stwierdził, że wstępne badanie uchwały Nr XVIII/139/12 z dnia 20 czerwca 2012 r. która uchylila zaskarżoną w trybie nadzoru uchwałę Nr XIII/107/11 z dnia 29 grudnia 2011r. prowadzi do wniosku, że nie odpowiada ona prawu, a to z uwagi na brak przeznaczenia jej do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. Ta okoliczność sprawia również, że zaskarżona uchwała Nr XIII/107/11 z dnia 29 grudnia 2011 r. nie została wyeliminowana z obrotu prawnego.

Sygn. akt I SA/Op 215/12

Następnie rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NK.III.4131.2.11.2012.AP z dnia 20 lipca 2012 r. Wojewoda Opolski powołując art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdził nieważność uchwały Nr XVIII/139/12 Rady Powiatu w Oleśnie z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie uchylenia uchwały Rady Powiatu w Oleśnie Nr XIII/107/11 z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia szczegółowych warunków umarzania w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odraczania terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowaniu od ustalenia miesięcznej opłaty rodzicom za pobyt dziecka w pieczy zastępczej – z powodu istotnego naruszenia prawa tj. art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2005 r., Nr 190, poz. 1606 ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę uznać należy za uzasadnioną.

W punkcie wyjścia przywołać należy przepis art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.), który stanowi, że na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Z powyższego przepisu wynika zatem, że materia będąca przedmiotem regulacji prawnej w drodze uchwały rady powiatu nie może być uregulowana w odrębnych przepisach prawa powszechnie obowiązującego i musi przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. W konsekwencji tego uchwała organu stosownej jednostki samorządu terytorialnego będąca aktem prawa miejscowego, jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki samorządu.

Należy powtórzyć więc za organem nadzoru, że ustawodawca formułując określoną delegację do wydania aktu prawa miejscowego upoważnia odpowiedni organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do uregulowania tylko i wyłącznie materii nie objętej już inną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania określonego stanu prawnego. Zatem z istoty prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego określoną delegację ustawową, które prowadzi do powtarzania bądź modyfikacji norm powszechnie obowiązujących.

Kierując się tymi założeniami stwierdzić należy, że w zaskarżonej uchwale Nr XIII/107/11 z dnia 29 grudnia 2011 Rada Powiatu w Oleśnie wymogom tym nie sprostała. Delegacja do wydania przedmiotowej uchwały zawarta została w art. 149 ust.

Sygn. akt I SA/Op 215/12

2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 ze zm.), z której wynika, że rada powiatu określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty rodzicom za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Natomiast z ust. 3 art. 149 powołanej ustawy wynika, że starosta na wniosek lub z urzędu, uwzględniając przedmiotową uchwałę, może umorzyć w całości lub w części łącznie z odsetkami, odroczyć termin płatności, rozłożyć na raty lub odstąpić od ustalenia opłaty rodzicom za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

Tak określony zakres delegacji prowadzi m.in. do wniosku, że udzielenie określonej ulgi w płatności opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej następuje zarówno z inicjatywy samego zainteresowanego na jego wniosek jak i z urzędu, a kompetencje do udzielania ulg w tej opłacie posiada wyłącznie starosta.

Zatem odmienne od tych ustawowych rozwiązań regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego są niedopuszczalne, a taka sytuacja zaistniała w rozpatrywanej sprawie. Rada Powiatu w Oleśnie w zaskarżonej bowiem uchwale Nr XIII/107/11 z dnia 29 grudnia 2011 r. w jej § 2 ust. 1 postanowiła – odmiennie od przedstawionej wyżej zasady określonej normą powszechnie obowiązującą – że umarzanie należności, na które składają się zaległości w opłatach za pobyt dziecka w pieczy zastępczej lub/i odsetek od tych opłat następuje na wniosek rodzica biologicznego lub osoby dysponującej dochodem dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej lub osoby, która osiągnęła pełnoletniość i nadal przebywa w pieczy zastępczej. Również odmiennie od przyjętej w ustawie zasady, iż organem uprawnionym do udzielania ulg w opłacie za pobyt dziecka w pieczy zastępczej jest starosta, Rada Powiatu w Oleśnie przyjęła - co jednoznacznie wynika z ust. 2 § 2 analizowanej uchwały - że kompetencje te posiadają Starosta lub osoby przez niego upoważnione - do kwoty 1.000 zł należności i Zarząd Powiatu – od kwoty 1.000 zł lub Zarząd Powiatu po uzyskaniu zgody Rady Powiatu – od kwoty przekraczającej 10.000 zł należności.

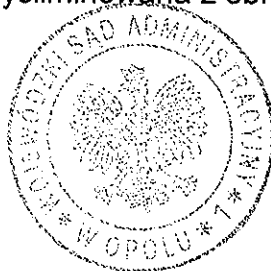
Również niezgodnie z przyjętą w ustawie o wspieraniu oświaty i systemie pieczy zastępczej zasadą, iż wyłącznie właściwym od odstąpienia od poboru opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej jest starosta, który dokonuje tego działając na wniosek jak i z urzędu, Rada Powiatu w Oleśnie w § 4 ust. 1 analizowanej uchwały przyjęła, że w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi – sytuacją materialną i zdrowotną dłużnika, na jego wniosek, Zarząd Powiatu może odroczyć termin zapłaty należności

Sygn. akt I SA/Op 215/12

lub rozłożyć należność na raty, biorąc pod uwagę możliwości płatnicze dłużnika oraz uzasadniony interes wierzyciela.

Z przedstawionych zatem powodów stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała jako naruszając prawo w sposób istotny – czego zdaje się również nie kwestionować Rada Powiatu w Oleśnie – jako nieważna winna ulec wyeliminowaniu z obrotu prawnego, co mając na uwadze orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w oparciu o przepis art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270), zaś rozstrzygnięcie w przedmiocie niewykonywania zaskarżonej uchwały znajduje oparcie w treści art. 152 powołanej ustawy.

Końcowo stwierdzić również należy, że zawarty w odpowiedzi na skargę wniosek Rady Powiatu w Oleśnie o umorzenie postępowania sądowego nie mógł zostać uwzględniony, a to chociażby z tego powodu, że uchwała Rady Powiatu w Oleśnie Nr XVIII/139/12 z dnia 20 czerwca 2012 r. uchylająca zaskarżoną uchwałę, prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NK.III.4131.2.11.2012.AP Wojewody Opolskiego z dnia 20 lipca 2012 r. została uznana za nieważną. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że zaskarżona uchwała Nr XIII/107/11 z dnia 29 grudnia 2011 r. nie została przez Radę Powiatu w Oleśnie skutecznie wyeliminowana z obrotu prawnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

St. inspektor sądowy

*Iwona Bergiel*