

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.74.2012.AHor

z dnia 2 kwietnia 2012 r.

Rada Powiatu Świebodzińskiego

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), stwierdzam nieważność Uchwały Nr XV/120/2012 Rady Powiatu Świebodzińskiego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty, lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, w części dotyczącej:

- § 2 ;
- § 3 ;
- § 4 ;
- § 5 ust. 2 pkt 9 ;
- § 5 ust. 5 ;
- § 6 ust. 1 w zakresie zwrotu „w szczególności” ;
- § 9 ;
- § 10.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2012 r. Rada Powiatu Świebodzińskiego podjęła Uchwałę Nr XV/120/2012 w sprawie określenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty, lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 06 marca 2012 r.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna w/w uchwały prowadzi do wniosku, iż akt ten w istotny sposób narusza prawo, tj. art. 194 ust. 2, art. 194 ust. 2 w zw. z art. 193 ust. 1, 3 i 4 oraz art. 194 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz. 887 ze zm.).

Rada Powiatu Świebodzińskiego podjęła przedmiotową uchwałę na podstawie art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej - zwanej dalej ustawą, w myśl którego „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, o której mowa w art. 193 ust. 1.” Zgodnie z art. 193 ust. 1 ustawy „Za pobyt dziecka w pieczy zastępczej rodzice ponoszą miesięczną opłatę w wysokości: 1) przyznanych świadczeń oraz dodatków, o których mowa w art. 80 ust. 1 i art. 81 — w przypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej, rodzinie zastępczej zawodowej, rodzinie zastępczej niezawodowej lub rodzinnym domu dziecka; 2) średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym — w przypadku umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socja-lizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym; 3) środków finansowych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego oraz środków finansowych na bieżące funkcjonowanie tej placówki — w przypadku umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego”. Natomiast w art. 193 ust. 3 ustawa stanowi, że „W przypadku braku możliwości uzyskania od rodziców całości lub części opłaty, opłatę, o której mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, ponoszą osoby dysponujące dochodem dziecka, w wysokości nie wyższej niż 50% kwoty tego dochodu”, a w ust. 4, iż „W przypadku, o którym mowa w ust. 3, za okres pobytu w pieczy zastępczej po uzyskaniu pełnoletności przez osobę, która osiągnęła pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej, o której mowa w art. 37 ust. 2, opłatę lub jej

część ponosi także ta osoba, w wysokości nie wyższej niż 50% kwoty dochodu tej osoby, o którym mowa w art. 80 ust.3”.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a art. 94 stanowi, że „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. W doktrynie i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, że organy jednostek samorządu terytorialnego wydając akty prawa miejscowego muszą treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia, wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (m.in. wyrok NSA z 4 lutego 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1302/97). Rada powiatu podejmując uchwałę będącą aktem prawa miejscowego, zobowiązana jest więc do ścisłego przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę, a w swoich działaniach nie może wkraczać w materię, która została już uregulowana ustawą. Ustawodawca przyznając radzie powiatu w art. 194 ust. 2 ustawy prawo do podjęcia uchwały w sposób ścisły i precyzyjny wskazała również materię tej regulacji. Zgodnie bowiem z tym przepisem rada powiatu w uchwale może określić jedynie szczegółowe warunki umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty. Ustawodawca zatem w sposób jednoznaczny i kategoryczny wyznaczył zakres i granice upoważnienia ustawowego. Wolą ustawodawcy było określenie „warunków”, a więc przesłanek na podstawie których będzie możliwe umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1 ustawy.

Po dokonaniu analizy zapisów badanej uchwały organ nadzoru doszedł do wniosku, że Rada Powiatu Świebodzińskiego uregulowała w niej także kwestie wykraczające poza granice delegacji ustawowej wyznaczone w art. 194 ust. 2 ustawy.

W § 2 Rada wskazała krąg podmiotów, do których stosuje się przepisy uchwały. W § 3 Rada opisała sytuacje kiedy rodzice oraz inne osoby są zobowiązane do ponoszenia opłat, natomiast w § 4 określiła zasady ponoszenia opłat przez te podmioty. W świetle wyżej zaprezentowanych rozważań był to błędny i nieuprawniony zabieg Rady. Organ stanowiący nie posiadał bowiem upoważnienia ustawowego do uchwalenia tych zapisów. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 193 ustawy wskazała w sposób pełny i wyczerpujący osoby zobowiązane do ponoszenia opłat związanych z pobytem w pieczy zastępczej oraz opisał w jakich przypadkach są one zobligowane do ponoszenia tych opłat. Wymienione w art. 193 ustawy podmioty zobowiązane do ponoszenia opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej są jednocześnie podmiotami, do których będą miały zastosowanie przepisy uchwały w sprawie określenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty, lub odstępowania od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. W związku z tym należy uznać, że zakres podmiotowy uchwał podejmowanych przez rady powiatów na podstawie delegacji z art. 194 ust. 2 ustawy został w sposób całościowy i jednoznaczny wyznaczony przez samego ustawodawcę. Rada Powiatu Świebodzińskiego dopuściła się więc istotnego naruszenia prawa, przekraczając przyznany jej przez ustawodawcę w art. 194 ust. 2 ustawy zakres kompetencji prawodawczej. Ten zakres, jak podkreślono wyżej, sprowadza się jedynie do określenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1 ustawy.

Kolejnym istotnym naruszeniem prawa, jakiego dopuściła się Rada, było zamieszczenie w § 5 ust. 5 zapisu: „Rodzice, osoby dysponujące dochodem dziecka oraz osoby pełnoletnie, którzy uchylają się od przedstawienia w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Świebodziźnie sytuacji rodzinnej, dochodowej, majątkowej i zdrowotnej ponoszą pełną odpłatność za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w pieczy zastępczej”. W ocenie organu nadzoru Rada formułując ten przepis dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej z art. 194 ust. 2 ustawy. Należy zauważyć, że w art. 193 ust. 1 ustawodawca wyraził zasadę, że rodzice zobowiązani są do ponoszenia opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 194 ust. 1 ustawy opłatę ustala, w drodze decyzji, starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej albo interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym. Natomiast w myśl art. 194 ust. 3 „Starosta na wniosek lub z urzędu, uwzględniając uchwałę, o której mowa w ust. 2, może umorzyć w całości lub w części

łącznie z odsetkami, odroczyć termin płatności, rozłożyć na raty lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1”. W świetle tych regulacji przepis § 5 ust. 5 badanej uchwały jest zbędny, ponieważ zasadą ustawową jest, że rodzice osoby przebywającej w pieczy zastępczej, osoby dysponujące dochodem dziecka albo osoby pełnoletnie zobowiązane są do ponoszenia opłat za pobyt w pieczy zastępczej. Nie uprawnione jest więc powtarzanie albo modyfikowanie tej zasady w uchwale rady powiatu. Natomiast jeśli chodzi o uchylanie się „od przedstawienia w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Świebodzinie sytuacji rodzinnej, dochodowej, majątkowej i zdrowotnej” to zapis ten jest niejasny i mógłby powodować wątpliwości interpretacyjne. Jak wskazano wyżej z art. 193 ust. 1 i 194 ust. 1 i 3 ustawy wynika, że sprawy dotyczące opłat za pobyt w pieczy zastępczej rozstrzyga starosta w drodze decyzji administracyjnej, a kwestię postępowań w sprawach indywidualnych załatwianych w formie decyzji administracyjnych w sposób całościowy reguluje ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.) – dalej zwany k.p.a. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 75 § 1 k.p.a. „Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”. Z przepisu tego wynika, że katalog środków dowodowych jest otwarty, a jako dowód należy dopuścić wszystko, czego tylko ustawa wprost nie zabrania. Należy również zaznaczyć, że stosownie do art. 77§ 1 k.p.a. „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”. Obowiązek zebrania i rozpatrzenia pełnego materiału dowodowego spoczywa na organie administracji - staroście. Z przepisów k.p.a. wynika w sposób jednoznaczny, że jeśli osoba zobowiązana na podstawie art. 193 do ponoszenia opłaty za pobyt w pieczy zastępczej wystąpi z wnioskiem o zastosowanie wobec niej jednego z dobrodziejstw przewidzianych w uchwale rady powiatu, to starosta zobowiązany jest wsząć postępowanie administracyjne i prowadzić je zgodnie z regułami tego kodeksu. Stąd zapis § 5 ust. 5 badanej uchwały mógłby wprowadzać jedynie wątpliwości, co do swego znaczenia i sytuacji, w których miałyby znaleźć zastosowanie.

Kolejnym istotnym naruszeniem prawa jakiego dopuściła się Rada w badanej uchwale było zamieszczenie w § 6 ust. 1 zwrotu „w szczególności”. Z zapisu tego wynika, że Rada Powiatu Świebodzińskiego ukształtowała katalog otwarty warunków umorzenia w całości lub części opłat za pobyt w pieczy zastępczej. Posłużenie się zwrotem „w szczególności” świadczy o tym, że katalog tych przypadków jest niepełny, a Rada przewiduje możliwość umorzenia tych opłat w innych, nie przewidzianych w uchwale sytuacjach. Tymczasem z art. 194 ust. 2 wynika, że Rada zobligowana była do ustalenia szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust.1. Rada Powiatu Świebodzińskiego w sposób nieuprawniony, sprzeczny z ustawą, wprowadziła luz decyzyjny co do warunków umarzenia opłat. Taki zabieg legislacyjny w ocenie Wojewody Lubuskiego nie jest możliwy, gdyż jak wskazano wyżej, w uchwale Rada miała obowiązek określić w sposób niebudzący wątpliwości szczegółowe warunki umarzenia opłaty, bez pozostawiania luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Z tego względu zaszła konieczność wyeliminowania z § 6 ust. 1 badanej uchwały zapisów kształtujących katalog otwarty warunków umarzenia opłat.

Podobnie jest w przypadku § 5 ust. 2 pkt 9 badanej uchwały. W przepisie tym Rada postanowiła, że można w całości lub w części odstąpić od ustalenia odpłatności „w szczególnie uzasadnionych przypadkach ze względu na inne ważne przyczyny uzasadniające odstąpienie od ustalenia odpłatności”. Również w tej sytuacji Rada nie była uprawniona do ukształtowania otwartego katalogu przypadków odstępowania od ustalania opłaty za pobyt w pieczy zastępczej.

Za niezgodny z prawem należało również uznać § 9 badanej uchwały. Rada Powiatu Świebodzińskiego określiła w nim, że do umarzenia należności pieniężnych i stosowania ulg uprawnieni są Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Świebodzinie oraz Starosta Świebodziński, w zależności od wysokości należności pieniężnej. Jak już wskazano wyżej z art. 194 ust. 1 i 3 wynika, że decyzję w opisanych w tych przepisach sytuacjach wydaje starosta. Rada nie jest więc uprawniona do modyfikowania tych przepisów. W uchwale Rada mogła określić jedynie szczegółowe warunki umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1. Poza tym Rada nie jest uprawniona do upoważniania kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym „Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży”. Natomiast z art. 38 ust. 1 i 2 w/w ustawy wynika, że „w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez

zarząd powiatu. Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1”.

W świetle tych rozważań za istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności tego zapisu, należało również uznać § 10 badanej uchwały, w którym Rada postanowiła, że „Umorzenie należności o charakterze publiczno – prawnym niepodatkowym, o których mowa w § 6, oraz udzielenie ulg, o których mowa w § 7 następuje w drodze decyzji administracyjnej”. Już z samych przywołanych wyżej przepisów ustawy wynika, że odstąpienie od ustalenia opłaty, umarzenie należności oraz udzielanie ulg w ich zapłacie następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez starostę.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności Uchwały nr XV/120/2012 Rady Powiatu Świebodzińskiego w części wskazanej w sentencji, było konieczne i uzasadnione.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek