

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.129.2024.ACze

z dnia 25 października 2024 r.

Rada Powiatu Zielonogórskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI.47.2024 Rady Powiatu Zielonogórskiego z dnia 24 września 2024 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia dla osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka i zasad ustalania wysokości dodatków do wynagrodzenia dla rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego, osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka oraz rodziny pomocowej, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2024 r. Rada Powiatu Zielonogórskiego podjęła uchwałę w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia dla osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka i zasad ustalania wysokości dodatków do wynagrodzenia dla rodziny zastępczej zawodowej, rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego, osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka oraz rodziny pomocowej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 września 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 91 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2024 r. poz. 177 z późn. zm.) - zwana dalej ustawą. Zgodnie z art. 91 ustawy, rada powiatu może, w drodze uchwały, podnieść wysokość świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 80 ust. 1, art. 81, 83 i 85.

Rada Powiatu Zielonogórskiego mocą § 1 przedmiotowej uchwały ustaliła kwotę miesięcznego wynagrodzenia dla osoby prowadzącej rodzinny dom dziecka w wysokości 6.797,00 zł brutto. Organ stanowiący powiatu ustalił więc maksymalną (nieprzekraczalną) wysokość wynagrodzenia brutto.

Tymczasem stosownie do art. 85 ust. 1 ustawy: rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka przysługuje miesięczne wynagrodzenie nie niższe niż kwota 4100 zł. Ustawodawca, wprowadzając powyższe unormowanie, wyznaczył w ten sposób wysokość minimalnego wynagrodzenia, jakie przysługuje rodzinie zastępczej zawodowej oraz osobom

prowadzącym rodzinny dom dziecka. Z kolei, w art. 91 ustawy, przyznał radzie powiatu uprawnienie do podniesienia, w drodze uchwały, wysokości świadczeń pieniężnych, o których mowa m.in. w art. 85.

Zastosowanie wykładni językowej przy interpretacji art. 91 ustawy prowadzi do wniosku, że uprawnienie do „podniesienia” wysokości świadczenia, oznacza tyle co „uczynienie (tego świadczenia) wyższym, zwiększenie go co do wartości” (Słownik Języka Polskiego). Tym samym jeżeli ustawa w art. 85 ust. 1 postanawia, że rodzinom zastępczym zawodowym oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka przysługuje wynagrodzenie nie niższe niż kwota 4.100 zł miesięcznie, to unormowanie podjęte przez radę powiatu powinno sprowadzać się do zwiększenia minimalnej wartości wynagrodzenia przysługującego osobie prowadzącej dom dziecka i uchwalenie, że przysługuje jej wynagrodzenie nie niższe niż kwota (wskazana w uchwale), a wyższa niż ustalona przez prawodawcę. Organ stanowiący powiatu uprawniony był do podniesienia wysokości świadczenia, nie zaś jego ustalenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 7 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 850/12 wskazał, że "Zgodnie z art. 91 wripsz [ustawy] rada powiatu może, w drodze uchwały, podnieść wysokość świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 80 ust. 1, art. 81, 83 i 85. Ustawodawca dał zatem radzie powiatu upoważnienie do podniesienia wynagrodzeń, które w art. 85 ustawy zostały określone poprzez wskazanie ich minimalnej wartości."

Rada Powiatu Zielonogórskiego ustaliła ponadto w § 2 i § 3 uchwały dodatki do wynagrodzenia uzależniając ich przyznanie oraz wysokość od wskazanych tam warunków. W ocenie organu nadzoru, przyjęte rozwiązanie nie odpowiada umocowaniu prawnemu rady powiatu. Regulując te kwestie Rada wykroczyła poza zakres delegacji wynikającej z art. 91 ustawy. Przepis art. 91 ustawy stanowi o uprawnieniu rady powiatu do podniesienia wysokości świadczeń pieniężnych, o których mowa w art. 80 ust. 1, art. 81, 83 i 85, nie zaś o wprowadzaniu dodatkowych składników wynagrodzenia.

Należy podkreślić, że wysokość wynagrodzenia przysługującego rodzinom zastępczym zawodowym oraz prowadzącym rodzinny dom dziecka określana jest w umowie zawartej ze starostą (np. art. 54 ust. 2, art. 55 ust. 1, art. 62 ust. 2 ustawy). Przy czym w myśl art. 85 ust. 3 ustawy, ustalając wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w art. 85 ust. 1 i 2, bierze się pod uwagę w szczególności kwalifikacje, szkolenia i oceny rodziny zastępczej zawodowej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka. W przepisie tym ustawodawca posłużył się terminem „w szczególności”, zatem nie wykluczył możliwości ustalenia tego wynagrodzenia w oparciu o inne kryteria, jednakże brak jest delegacji dla rady powiatu, by to ona takie warunki ustalała.

Podejmowane przez radę powiatu akty, powinny mieścić się w ramach upoważnienia ustawowego jej przysługującego. Rada powiatu może bowiem podejmować uchwały tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona przez ustawodawcę, a uprawnienie to może zostać zrealizowane tylko wtedy, gdy wynika to wprost z aktów normatywnych wyższego rzędu.

Podkreślenia wymaga także, że uchwała podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 91 ustawy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danego powiatu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akt prawa miejscowego zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego, na którym opiera swoje działania. W myśl zaś art. 7 ustawy zasadniczej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Natomiast działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy, a jego działanie znajduje oparcie w przepisach prawa. Jeżeli zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykracza poza kompetencje przyznane mu prawem lub poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji.

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

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 powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli