

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.73.2012.AHor

z dnia 21 marca 2012 r.

Rada Powiatu Zielonogórskiego

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 załącznika do Uchwały Nr XV/136/2012 Rady Powiatu Zielonogórskiego z dnia 9 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 rodzicom za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej przebywającej w rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 3 i 4 ;
- § 3 ust. 1 w zakresie zwrotu „w szczególności gdy” ;
- § 3 ust. 2 ;
- § 4 ust. 1 w zakresie zwrotu „jeżeli przemawiają za tym udokumentowane trudności płatnicze dłużnika” ;
- § 5 ;
- § 6.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 lutego 2012 r. Rada Powiatu Zielonogórskiego podjęła Uchwałę Nr XV/136/2012 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 rodzicom za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej przebywającej w rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 lutego 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. 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.) w zw. z art. 75 § 1 i art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

Rada Powiatu Zielonogórskiego 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, zgodnie z którym „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.” Natomiast w myśl 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".

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 Zielonogórskiego uregulowała także kwestie wykraczające poza granice delegacji ustawowej wyznaczone w art. 194 ust. 2 ustawy.

W § 2 ust. 3 Rada wskazała, że „Osoby zobowiązane do ponoszenia opłat, które nie przedstawią dokumentów potwierdzających ich sytuację dochodową i osobistą ponoszą pełną opłatę za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w pieczy zastępczej”. Przepis § 3 ust. 2 stanowi, iż „Należność może być umorzona na uzasadniony pisemny wniosek dłużnika. Dopuszcza się umorzenie z urzędu, jeśli podstawy umorzenia, o których mowa w ust. 1, potwierdzone są dokumentami znajdującymi się w posiadaniu jednostki”. Natomiast w § 4 ust. 1 Rada postanowiła, iż „W uzasadnionych przypadkach, na pisemny wniosek dłużnika, można odroczyć termin płatności należności w całości lub w części lub rozłożyć na raty należność w całości lub w części, jeżeli przemawiają za tym udokumentowane trudności płatnicze dłużnika, a zastosowanie ulgi rokuje zapłatę należności w całości lub w części”. Na wstępie 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”. Z przepisów tych wynika, że przedmiotowe kwestie starosta rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej, a kwestię postępowań w sprawach indywidualnych załatwianych w formie decyzji administracyjnych w sposób całościowy reguluje Kodeks postępowania administracyjnego – 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 dokument jest tylko jednym ze środków dowodowych przewidzianych w k.p.a. Katalog środków dowodowych jest otwarty, a jako dowód należy dopuścić wszystko, czego tylko ustawa wprost nie zabrania. W związku z tym za niedopuszczalne należało uznać ograniczenie wykazania okoliczności mających wpływ na zastosowanie przywilejów z art. 194 ust. 1 ustawy tylko do dokumentów. Należy również zaznaczyć, że stosownie do art. 77§ 1 k.p.a. „Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy”. Obowiązek zebrania i rozpatrzenia pełnego materiału dowodowego spoczywa na organie administracji - staroście. Rada nie może więc zobowiązać osób występujących w wnioskiem o umorzenie, odroczenie, rozłożenie na raty lub odstąpienie od ustalania takiej opłaty, do przedstawienia dokumentów potwierdzających ich sytuację dochodową i osobistą pod rygorem ponoszenia pełnej opłaty za pobyt w pieczy zastępczej. 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 wszcząć postępowanie administracyjne i prowadzić je zgodnie z regułami tego kodeksu.

Kolejnym istotnym naruszeniem prawa jakiego dopuściła się Rada w badanej uchwale było zamieszczenie w art. 3 ust. 1 zwrotu „w szczególności gdy”. Z zapisu tego wynika, że Rada Powiatu Zielonogórskiego

uksztaltowała katalog otwarty warunków umorzenia w całości lub części opłat za pobyt w pieczy zastępczej. Posłużenie się zwrotem „w szczególności gdy” 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 Zielonogórskiego 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 § 3 ust. 1 badanej uchwały zapisów kształtujących katalog otwarty warunków umarzenia opłat.

Za niezgodny z prawem należało również uznać § 5 badanej uchwały. Rada Powiatu Zielonogórskiego określiła w nim, że do umarzenia należności pieniężnych i stosowania ulg uprawnieni są Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie im. Jana Pawła II w Zielonej Górze i Starosta Zielonogórskiego, 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 w żadnym razie nie jest 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 kierowników 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 tych zapisów, należało również uznać § 2 ust. 4 i § 6 badanej uchwały. 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/136/2012 Rady Powiatu Zielonogórskiego 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