



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie § 1, § 2 ust. 1 pkt 13, § 2 ust. 2, § 3 i § 4 uchwały Nr V/30/11 Rady Powiatu Jeleniogórskiego z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat za pobyt ich dziecka w rodzinie zastępczej.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1, § 2 ust. 1 pkt 13, § 2 ust. 2, § 3 i § 4 uchwały Nr V/30/11 Rady Powiatu Jeleniogórskiego z dnia 28 lutego 2011 r. w sprawie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat za pobyt ich dziecka w rodzinie zastępczej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2011 r., działając na podstawie art. 79 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm.), Rada Powiatu Jeleniogórskiego podjęła uchwałę w sprawie określenia warunków częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat za pobyt ich dziecka w rodzinie zastępczej.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 marca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 1, § 2 ust. 2 i § 3 uchwały naruszają w sposób istotny przepis art. 79 ust. 6 w zw. z art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Przepisy § 4 oraz § 2 ust. 1 pkt 13 uchwały naruszają w sposób istotny przepis art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Paragraf 1 uchwały stanowi, że całkowite zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej następuje, na wniosek lub z urzędu, jeżeli dochód w rodzinie biologicznej nie przekracza 200% kwoty kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały, jeżeli sytuacja osoby zobowiązanej, o której mowa w ust. 1, nie uzasadnia całkowitego zwolnienia tej osoby z odpłatności, stosuje się częściowe zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłat na zasadach określonych w § 3 uchwały. Zgodnie z tym przepisem, częściowe zwolnienie z obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej następuje w przypadku, gdy dochód w rodzinie biologicznej przekracza 200 % i nie przekracza 900 % kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w § 2 ust. 1 uchwały.

Wskazane przepisy wprowadzają obligatoryjne zwolnienie z całości lub części opłaty, a tym samym podjęte zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Podnieść należy, że zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej „Opłatę za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej oraz osoby pełnoletniej, o której mowa w art. 78 ust. 5, do wysokości miesięcznej pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w tej rodzinie, wnoszą solidarnie rodzice.”

Decyzję administracyjną o wysokości tej opłaty wydaje starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, przed umieszczeniem dziecka w rodzinie zastępczej (art. 79 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej). Zgodnie z art. 79 ust. 5: „Starosta może częściowo albo całkowicie zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty, o której mowa w ust. 1, na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny”.

Jednakże Rada Powiatu w myśl art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej może określić w przedmiotowej uchwale warunki częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat, o których mowa w art. 79 ust. 1 ustawy. Natomiast decyzję o częściowym albo całkowitym zwolnieniu z ponoszenia opłat lub o odstąpieniu od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 79 ust. 1 ustawy podejmuje starosta (art. 79 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej). Decyzję starosta podejmuje na wniosek lub z urzędu, ze względu na trudną sytuację materialną rodziny. Ponieważ wskazane rozstrzygnięcie podejmowane jest w oparciu o kryteria określone w przedmiotowej uchwale, z tego względu jej zapisy powinny być jasne i precyzyjne.

Z powyższego wynika, że - na podstawie normy kompetencyjnej określonej w art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej - Rada uprawniona jest jedynie do określenia warunków zwolnień. Zdaniem organu nadzoru wskazana norma kompetencyjna nie daje Radzie podstaw do wprowadzenia przesłanek obligatoryjnego zwalniania z opłat. Za takim stanowiskiem przemawia również brzmienie art. 79 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. Starosta wydając bowiem decyzję w przedmiocie częściowego albo całkowitego zwolnienia z opłaty lub odstąpienia od ustalenia opłaty, kieruje się uznaniem administracyjnym. Świadczy o tym sformułowanie „starosta może” częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty. Jednakże przed podjęciem tej decyzji przeprowadza on postępowanie zmierzające do ustalenia sytuacji zdrowotnej, dochodowej i majątkowej rodziny. Dopiero wtedy, na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego starosta jest uprawniony do podjęcia decyzji w sprawie zwolnienia z obowiązku ponoszenia opłat. Z powyższego wynika, że starosta przed wydaniem decyzji przeprowadza określone postępowanie, działając w oparciu o art. 79 ust. 5 ustawy i przedmiotowej uchwały. Postanowienia uchwały powinny być dla starosty jedynie wskazówką, kryterium, którego wystąpienie uprawnia starostę do rozważenia podjęcia decyzji w przedmiocie zwolnienia z ponoszenia opłat. Tymczasem Rada w przedmiotowej uchwale rozstrzyga kiedy rodzice dzieci przebywających w rodzinie zastępczej podlegają zwolnieniu obligatoryjnemu całkowitemu lub częściowemu. W uchwale tej Rada przejęła zatem kompetencje starosty do rozstrzygnięcia indywidualnych spraw.

W tym miejscu przywołać należy stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zaprezentowane w wyroku z dnia 26 stycznia 2005 r., sygn. akt: IV/SA/Wr 807/2004. Sąd wskazał, że „norma kompetencyjna art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej nie stwarza podstaw dla ustalenia przesłanek obligatoryjnego zwolnienia z opłat i koliduje z art. 79 ust. 5 ustawy, w którym stanowi się, że starosta może częściowo zwolnić lub odstąpić od ustalenia opłaty ze względu na trudną sytuację rodziny”. Ponadto, zdaniem sądu „upoważnienie rady do określenia warunków zwalniania z przedmiotowych opłat oznacza umocowanie tego organu do stworzenia tzw. układu warunkującego powstanie przesłanek do rozważanego zwolnienia. Warunki te powinny być określone w formie przesłanek pozytywnych rozumianych jako okoliczności sprzyjające realizacji pewnych celów, od spełnienia których uzależnione jest przyznanie zwolnienia”. W wyroku tym wskazano, że analiza treści przepisu art. 79 ust. 6 ustawy wyznaczającego ramy kompetencji rady powiatu dokonana na tle całokształtu przepisów ustawy o pomocy społecznej skłania do ścisłego węższego rozumienia terminu „warunki” jako czynniki uzależniające przyznanie zwolnienia.

Takie stanowisko zaprezentował również Wojewódzki sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 lutego 2006 r, sygn. akt: IV SA/Wr 795/2004 wskazując, iż „Norma kompetencyjna, upoważniająca radę powiatu do określenia w drodze uchwały warunków zwolnienia z opłat za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej, powinna być interpretowana w sposób ścisły uwzględniający językowe dyrektywy wykładni prawa. Upoważnienie rady do określania warunków zwalniania z przedmiotowych opłat oznacza umocowanie tego organu do stworzenia tzw. układu warunkującego powstanie przesłanek do rozważanego zwolnienia. Warunki te powinny być określone w formie przesłanek pozytywnych, rozumianych jako okoliczności sprzyjające realizacji pewnych celów, od spełnienia których uzależnione jest przyznanie zwolnienia.”

Wskazać również należy, że zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy.

Realizując kompetencję ustawową 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 naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do

źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, stan taki zakwalifikować należy jako przekroczenie kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że Rada, podejmując § 1, § 2 ust. 2 i § 3 uchwały, przekroczyła upoważnienie ustawowe zawarte w art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności tych postanowień.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru stwierdził następujące uchybienia.

Paragraf 4 uchwały określa przypadki, w których obligatoryjnie odstępuje się „od czynności postępowania administracyjnego dotyczącego wydania decyzji o odpłatności osób zobowiązanych za pobyt dziecka lub osoby pełnoletniej w rodzinie zastępczej”.

Mając na uwadze treść powołanego wyżej art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej wskazać należy, że normy ustanowione przez Radę Powiatu w § 4 uchwały nie stanowią warunków częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z przedmiotowej odpłatności.

Jest to zatem działanie wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego i stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem jego nieważności. Brak bowiem podstaw prawnych do wprowadzania tego typu zapisów w przedmiotowej uchwale. Kwestia – kiedy postępowanie administracyjne związane z ustaleniem odpłatności za pobyt dziecka w rodzinie zastępczej spoczywa bez biegu, nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego. Prawo do stanowienia takich klauzul musi wynikać wprost z przepisu odrębnego rangi ustawowej (J. Borkowski w: Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Warszawa 2002 r. s. 490).

W § 2 ust. 1 pkt 13 uchwały Rada Powiatu postanawia, że pozytywną przesłanką, umożliwiającą całkowite lub częściowe zwolnienie z odpłatności, będzie wystąpienie „innej ważnej przyczyny uzasadniającej zwolnienie”.

Jak wskazano wyżej, Rada na podstawie art. 79 ust. 6 ustawy powinna w przedmiotowej uchwale określić jedynie warunki częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat, o których mowa w art. 79 ust. 1 ustawy. Jak wskazano wyżej, Rada na podstawie art. 79 ust. 6 ustawy powinna w przedmiotowej uchwale określić jedynie warunki częściowego lub całkowitego zwalniania rodziców z opłat, o których mowa w art. 79 ust. 6 ustawy. Określone przez Radę Powiatu warunki powinny zostać określone wprost – jak w przypadku pkt 1 – 12 ust. 1 § 2 uchwały. Postanowienie, że podstawą całkowitego lub częściowego zwolnienia z opłaty może być inna ważna przyczyna uzasadniająca zwolnienie nie stanowi „warunku” zwolnienia, określonego przez Radę. Warunek powinien stanowić jasno sprecyzowaną przesłankę. W związku z tym zapis § 2 ust. 1 pkt 13 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Podsumowując, wszystkie wskazane powyżej przepisy uchwały podjęte zostały z przekroczeniem kompetencji ustawowej, określonej w art. 79 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej. Jest to istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności tych przepisów uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski

Aleksander Marek Skorupa