



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 czerwca 2012 r.

Poz. 2259



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N4.4131.575.2012.MG

Wrocław, dnia 25 czerwca 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

§ 1 pkt 3 we fragmencie „udokumentowana zaświadczeniem lekarskim”, § 3 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „udokumentowana”, § 4 ust. 1 i 2 uchwały Rady Powiatu Głogowskiego z dnia 21 maja 2012 roku nr XIX/138/2012 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.

Uzasadnienie

W dniu 21 maja 2012 roku Rada Powiatu Głogowskiego podjęła uchwałę nr XIX/138/2012 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. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 maja 2012 roku.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 4 ust. 1 i 2 z istotnym naruszeniem art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2011 r. Nr 149, poz. 887 ze zmianami) – zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 194 ust. 1 i 3 ustawy oraz art. 7 i art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 roku Nr 78, poz. 483 ze zmianami),
- § 1 pkt 3 we fragmencie „udokumentowana zaświadczeniem lekarskim”, a także § 3 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „udokumentowana” z istotnym naruszeniem art. 194 ust. 2 ustawy w zw. z art. 75 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zmianami).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Art. 94 ustawy zasadniczej 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. Podstawą aktu prawa miejscowego musi być więc wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie powiatowym.

Uchwała została podjęta na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w art. 194 ust. 2 ustawy, 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. Zgodnie z ust. 1 wskazanego przepisu opłatę, o której mowa w art. 193 ust. 1 ustawy, 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. Na podstawie ust. 3 tego artykułu 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. Należy zatem zauważyć, że umorzenie w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenie terminu płatności, rozłożenie na raty lub odstępowanie od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1 ustawy następuje również w drodze decyzji administracyjnej, kończącej postępowanie w tej sprawie.

Natomiast w § 4 ust. 1 uchwały Rada postanowiła – „Umorzenie części należności lub rozłożenie na raty wymaga zawarcia stosownego porozumienia z oznaczeniem szczegółowych warunków spłaty pozostałej należności oraz terminu dokonywania wpłat. Niedotrzymanie jakichkolwiek warunków porozumienia skutkuje wygaśnięciem porozumienia.” Z kolei w § 4 ust. 2 uchwały zapisano, że „rozłożenie należności na raty może nastąpić tylko na wniosek dłużnika i na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy.”

W zakresie § 4 ust. 1 uchwały, w ocenie organu nadzoru, Rada podejmując przedmiotowy zapis w sposób nieuprawniony wyznaczyła formę w jakiej może być dokonywane umorzenie części należności lub rozłożenie jej na raty. Jak wskazano powyżej, ustawodawca w art. 194 ust. 3 w zw. z ust. 1 i 2 ustawy wprost wskazał, że starosta jako organ właściwy umarza w całości lub w części łącznie z odsetkami, odracza termin płatności, rozkłada na raty lub odstępuje od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1 – w formie decyzji. Tymczasem na podstawie uchwały ustalono, że umorzenie części należności lub rozłożenie jej na raty wymaga zawarcia porozumienia. W tym miejscu organ nadzoru zauważa, że decyzja administracyjna jest to sformalizowany akt prawny wydawany przez organy administracji publicznej, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w myśl przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zmianami), rozstrzygający w sposób jednostronny, władczy i co do istoty konkretną sprawę administracyjną. Porozumienie z kolei jest de facto formą umowy cywilnoprawnej zawieranej w drodze konsensusu pomiędzy dwoma zainteresowanymi stronami, które to same w sposób autonomiczny określają treść tej umowy. Zatem z całą pewnością obie formy posiadają z gołą odmienny charakter prawny i nie sposób uznać, aby możliwym było stosowanie ich zamiennie, tym bardziej, że ustawa wprost wskazuje na rozstrzyganie przedmiotowych spraw w drodze decyzji. Jednocześnie wskazania wymaga, że zgodnie z zapisami ustawy forma decyzji administracyjnej jest wymagana nie tylko w przypadku umorzenia części należności lub rozłożenia na raty, ale także w przypadku odroczenia terminu płatności czy też odstąpienia od ustalenia opłaty za pobyt w pieczy zastępczej.

Jak już wspomniano, przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia wyraźną granicę dla aktywności organów władzy publicznej – a mianowicie nie mogą one podejmować działań poza prawem. Niewątpliwie powyższa norma dotyczy również przepisów upoważniających organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego. Każda przewidziana przez ustawodawcę norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, a także przepisów innych ustaw regulujących daną dziedzinę. Rada tymczasem naruszyła art. 194 ust. 1 i 3 ustawy.

Ze względu na powyższe, w ocenie organu nadzoru, zamieszczenie zakwestionowanego zapisu w przedmiotowej uchwale należy uznać za przekroczenie przez organ stanowiący powiatu upoważnienia zawartego w art. 194 ust. 2 w zw. z ust. 1 i 3 ustawy.

W zakresie § 4 ust. 2 uchwały, organ nadzoru zauważa, że zgodnie z art. 194 ust. 3 ustawy starosta może 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 przepisu ustawowego wynika, że uprawniony organ może w przedmiotowych sprawach działać bądź na wniosek bądź też z urzędu. Z kolei Rada w zapisach uchwały postanowiła, że rozłożenie należności na raty może nastąpić tylko na wniosek dłużnika. W rezultacie zawarcia takiego uregulowania w uchwale, Rada w sposób niedopuszczalny zmodyfikowała treść przepisu rangi ustawowej przez co ograniczyła kompetencje starosty jako organu właściwego w sprawie. Rada została upoważniona do podjęcia uchwały dotyczącej szczególonych 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. Natomiast to starosta, uwzględniając uchwałę, a więc warunki w niej określone, może wydać decyzję w sprawie na podstawie wniosku lub z urzędu, jeśli uzna to za stosowne i uzasadnione.

Warto zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko powtarzanie przez powiat raz jeszcze

tego, co zostało już uregulowane w przepisach rangi ustawowej lecz także modyfikowanie treści tych przepisów przez akt niższego rzędu, jakim jest uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (tak NSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru, § 4 ust. 2 uchwały w sposób istotny narusza art. 194 ust. 2 w zw. z ust. 1 i 3 ustawy, co stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności.

W § 1 pkt 3 uchwały Rada postanowiła, że „*Odstąpienie od naliczania odpłatności lub odroczenie odpłatności możliwe jest na wniosek dłużnika i może nastąpić w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym, jeżeli nastąpiło: (...) 3) nagła choroba dłużnika odpowiednio udokumentowana zaświadczeniem lekarskim.*”

Z kolei w § 3 ust. 1 pkt 1 Rada postanowiła, że „*Należności pieniężne, na wniosek dłużnika, mogą być umorzone w całości lub w części w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym, jeżeli: 1) występuje ciężka długotrwała choroba udokumentowana, połączona z ponoszeniem znacznych kosztów na leczenie. (...)*”.

W kontekście powyższych zapisów uchwały podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z art. 194 ust. 1 ustawy opłatę za pobyt dziecka w pieczy zastępczej ustala starosta w drodze decyzji administracyjnej. Kwestie postępowań w sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnych w sposób całościowy reguluje Kodeks postępowania administracyjnego.

Jak natomiast stanowi art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego: „*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.*”. System środków dowodowych jest otwarty, a jako dowód należy dopuścić wszystko, czego prawo nie zabrania. Przez pojęcie środka dowodowego należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie (B. Adamiak, J. Borkowski Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne, Warszawa 1998, str. 165 i 166).

Ograniczenie wykazania okoliczności mającej wpływ na możliwość całkowitego odstąpienia od ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, a więc nagłej lub długotrwałej choroby (§ 1 pkt 3 i § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały), jedynie do zaświadczenia lekarskiego lub innego dokumentu jest niedopuszczalna. Zaznaczyć należy, że to organ (starosta) prowadzi postępowanie i na nim ciąży, stosownie do brzmienia art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. Przerzucanie ciężaru postępowania dowodowego godzi w podstawową zasadę postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego – zasadę prawdy obiektywnej.

Z uwagi na powyższe, należy stwierdzić nieważność § 1 pkt 3 we fragmencie „*udokumentowana zaświadczeniem lekarskim*”, a także § 3 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „*udokumentowana*” z uwagi na istotne naruszenie art. 194 ust. 2 ustawy w zw. z art. 75 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
Aleksander Marek Skorupa