



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 czerwca 2015 r.

Poz. 2612

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.177.1.2015.AB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz. U. z 2013 r. Nr 595 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3 pkt 6 we fragmencie: „inna uzasadniona okoliczność, w szczególności”, § 4 ust. 1 we fragmencie: „na wniosek osób zobowiązanych”, § 4 ust. 1 pkt 4 we fragmencie: „inna uzasadniona okoliczność, w szczególności”, § 5 we fragmencie: „na wniosek osób zobowiązanych do ponoszenia opłat”, § 5 pkt 4 we fragmencie: „inna uzasadniona okoliczność, w szczególności”, § 7 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „udokumentowana zaświadczeniem lekarskim”, § 7 ust. 1 pkt 6 we fragmencie: „oraz innych placówkach”, § 7 ust. 1 pkt 10 we fragmencie: „oraz sytuacji, kiedy konkubent jest ojcem dziecka przebywającego w pieczy zastępczej w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej”, § 7 ust. 1 pkt 17, § 7 ust. 2 – 4 oraz § 8 uchwały Rady Powiatu Kłodzkiego Nr III/31/2015 z dnia 29 kwietnia 2015 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 przeczcy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 29 kwietnia 2015 r. Rada Powiatu Kłodzkiego podjęła uchwałę Nr III/31/2015 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 przeczcy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 8 maja 2015 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej:

I. § 3 pkt 6 we fragmencie: „inna uzasadniona okoliczność, w szczególności”, § 4 ust. 1 pkt 4 we fragmencie: „inna uzasadniona okoliczność, w szczególności”, § 5 pkt 4 we fragmencie: „inna uzasadniona okoliczność, w szczególności”, § 7 ust. 1 pkt 17 z istotnym naruszeniem art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 332 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą” oraz art. 18 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 581 ze zm.) w zw. z art. 194 ust. 2 ustawy,

II. § 4 ust. 1 we fragmencie: „na wniosek osób zobowiązanych” oraz § 5 we fragmencie : „na wniosek osób zobowiązanych do ponoszenia opłat” z istotnym naruszeniem art. 194 ust. 2 w zw. z art. 194 ust. 1 i ust. 3 ustawy oraz art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zm.),

III. § 7 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „udokumentowana zaświadczeniem lekarskim” z istotnym naruszeniem art. 194 ust. 2 ustawy w zw. z art. 75 § 1 i art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

IV. § 7 ust. 1 pkt 6 we fragmencie: „oraz innych placówkach” z istotnym naruszeniem art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

V. § 7 ust. 1 pkt 10 we fragmencie: „oraz sytuacji, kiedy konkubent jest ojcem dziecka przebywającego w pieczy zastępczej w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej” z istotnym naruszeniem art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

VI. § 7 ust. 2 i ust. 3 z istotnym naruszeniem 194 ust. 2 ustawy o wpieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w zw. z art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

VII. § 7 ust. 4 z istotnym naruszeniem 194 ust. 2 ustawy o wpieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, art. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

VIII. § 8 z istotnym naruszeniem 194 ust. 2 ustawy o wpieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Badana uchwała wydana została na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz na podstawie art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Zgodnie z art. 194 ust. 2 ustawy: 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. W myśl natomiast 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 socjalizacyjnego, 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 myśl z kolei art. 18 ust. 7 w zw. z ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych: W przypadku dziecka pozbawionego opieki i wychowania rodziców umieszczonego w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej przez sąd, miesięczną opłatę za wyżywienie i zakwaterowanie dziecka do ukończenia 18. roku życia, a jeżeli kształci się dalej - do ukończenia 26. roku życia, przebywającego w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej, który udziela świadczeń całodobowych, w przypadku gdy opłatę tą poniósł powiat, rodzice dziecka umieszczonego w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej obowiązani są do zwrotu powiatowi kwoty poniesionej opłaty. Przepisy art. 193 ust. 2 i 6-8, art. 194 i art. 195 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 332), stosuje się odpowiednio.

Warto w tym miejscu również odwołać się do treści art. 7 Konstytucji RP, wyrażającego zasadę legalizmu, konsekwencją której w odniesieniu do organów samorządowych, stanowiących uchwały, w tym prawo miejscowe, jest prawna reglamentacja działalności prawodawczej, oznaczająca, że akty prawotwórcze powinny mieć legitymację w Konstytucji, zaś sposób wykorzystania przyznanych kompetencji nie jest wyrazem arbitralności ich działań, lecz wynikiem przekazanych uprawnień. Działania wyrastające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Nie ma tu więc pola dla decyzji samowolnych ani też nadmiernego marginesu swobody w działalności organu władzy publicznej (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Warszawa 2009, str. 57).

Zatem każda przewidziana przez ustawodawcę norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, a także przepisów innych ustaw regulujących daną dziedzinę. Powołany wyżej przepis art. 194 ust. 2 ustawy wskazuje na zakres zagadnień powierzonych regulacji – 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. Wskazać należy, że objęcie unormowaniem innych spraw niż wskazane w normie kompetencyjnej jest niedopuszczalne, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

I.

W § 3 pkt 6 Rada Powiatu postanowiła: „§ 3. Umorzenie w całości należności z tytułu opłaty za pobyt w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej wraz z odsetkami może nastąpić z urzędu lub na wniosek osób zobowiązanych w następujących sytuacjach: (...) 6) występuje inna uzasadniona okoliczność, w szczególności długotrwała choroba, bezdomność, niepełnosprawność, znaczne straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych.”

W § 4 ust. 1 pkt 4 postanowiono z kolei: „§ 4. 1. Umorzenie w części należności z tytułu opłaty dziecka w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej następuje na wniosek osób zobowiązanych, jeżeli zachodzi jedna z poniższych przesłanek: (...) 4) występuje inna uzasadniona okoliczność, w szczególności długotrwała choroba, bezdomność, niepełnosprawność, znaczne straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych.”

W § 5 pkt 4 uchwały Rada określiła ponadto, że: „Rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności należności z tytułu opłaty w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej może nastąpić na wniosek osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty w przypadku, gdy zastosowanie ulgi rokuje zapłatę należności w całości lub części oraz zachodzi co najmniej jedna z poniższych okoliczności: (...) 4) występuje inna uzasadniona okoliczność, w szczególności długotrwała choroba, bezdomność, niepełnosprawność, znaczne straty materialne powstałe w wyniku klęski żywiołowej lub innych zdarzeń losowych.”

Kolejno w § 7 ust. 1 pkt 17 wskazano: „§ 7.1. Na wniosek osoby zobowiązanej lub z urzędu można odstąpić od ustalenia opłaty, jeżeli wystąpi co najmniej jedna z przesłanek: (...) 17) inne ważne przyczyny uzasadniające zwolnienie.”

Zgodnie natomiast z intencją ustawodawcy organ stanowiący, którym jest Rada Powiatu Kłodzkiego, powinien określić wszystkie szczegółowe warunki stanowiące podstawę 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 oraz z tytułu opłat, o których mowa w art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Użycie przez Radę w § 3 pkt 6, § 4 ust. 1 pkt 4, § 5 pkt 4 uchwały zwrotu „inna uzasadniona okoliczność, w szczególności” oraz w § 7 ust. 1 pkt 17 uchwały zwrotu „inne ważne przyczyny uzasadniające zwolnienie” czyni z katalogu okoliczności wymienionych w § 3, § 4, § 5 oraz § 7 uchwały, katalog otwarty, który uprawnia organ wykonawczy do rozszerzenia okoliczności, o których mowa w uchwale. Tymczasem wypełnieniem kompetencji, zawartej w art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz art. 194 ust. 2 tej ustawy w zw. z art. 18 ust 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych jest enumeratywne wyszczególnienie wszelkich „szczególnych warunków”.

Stworzenie katalogu otwartego jest niezgodne z wolą ustawodawcy również dlatego, że deleguje kompetencję na inny podmiot niż organ upoważniony.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Każdorazowo niepełne wykonanie normy kompetencyjnej oceniane musi być jako istotne naruszenie prawa. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

W rezultacie kwestionowane zapisy uchwały stanowią de facto domniemane przekazanie kompetencji innemu organowi, do czego Rada Powiatu nie została upoważniona. W kontekście powyższego jeszcze raz należy zauważyć, że przyjęcie przez Radę Powiatu warunków umorzenia w całości lub w części należności, rozkładania ich na raty, odraczania terminu płatności należności z tytułu opłaty z pieczy zastępczej oraz z tytułu opłat, o których mowa w art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych czy odstąpienia od ustalenia z tych tytułów opłat w postaci otwartego katalogu prowadzi do sytuacji, w której organ wydający decyzję, stosujący przedmiotową uchwałę dokona modyfikacji tych warunków poprzez rozszerzenie ich katalogu o inne bliżej niedookreślone przyczyny. Dlatego też zawarcie w § 3 pkt 6, § 4 ust. 1 pkt 4, § 5 pkt 4 uchwały zwrotu „inna uzasadniona okoliczność, w szczególności” oraz w § 7 ust. 1 pkt 17 uchwały zwrotu „inne ważne przyczyny uzasadniające zwolnienie” pozwala innemu podmiotowi niż organ stanowiący powiatu decydować o warunkach zastosowania ulg. W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru, § 3 pkt 6 we fragmencie: „inna uzasadniona okoliczność, w szczególności”, § 4 ust. 1 pkt 4 we fragmencie: „inna uzasadniona okoliczność, w szczególności”, § 5 pkt 4 we fragmencie: „inna uzasadniona okoliczność, w szczególności”, § 7 ust. 1 pkt 17 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zw. z art. 194 ust. 2 ustawy.

II.

W § 4 ust. 1 Rada Powiatu postanowiła, że: „Umorzenie w części należności z tytułu opłaty dziecka w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej następuje na wniosek osób zobowiązanych, (...)”.

Kolejno w § 5 określono: „„Rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności należności z tytułu opłaty w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej może nastąpić na wniosek osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty w przypadku, gdy zastosowanie ulgi rokuje zapłatę należności w całości lub części oraz zachodzi co najmniej jedna z poniższych okoliczności”.

Tymczasem zgodnie z art. 194 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej starosta może na wniosek lub z urzędu, uwzględniając uchwałę, o której mowa w ust. 2, 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 ustawy oraz opłaty, o której mowa w art. 18 ust. 2 w związku z art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, który to przepis odsyła do art. 193 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Podobnie art. 61 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje dwa sposoby wszczęcia ogólnego postępowania administracyjnego, tj. na żądanie strony lub z urzędu. Z przepisów ustawowych wynika zatem wprost, że uprawniony organ może w przedmiotowych sprawach działać bądź na wniosek bądź też z urzędu.

Rada w zapisach uchwały postanowiła natomiast, że umorzenie w części należności może nastąpić tylko na wniosek osób zobowiązanych. 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 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

i art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. 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. 1 w § 5 uchwały we fragmencie „na wniosek osób zobowiązanych” w sposób istotny narusza art. 194 ust. 2 w zw. z ust. 1 i 3 ustawy, co stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności.

III.

W § 7 ust. 1 pkt 2 ustanowiono: „§ 7.1. Na wniosek osoby zobowiązanej lub z urzędu można odstąpić od ustalenia opłaty, jeżeli wystąpi co najmniej jedna z przesłanek: (...) 2) długotrwała choroba osoby zobowiązanej udokumentowana zaświadczeniem lekarskim”.

Jak wspomniano już wyżej, zgodnie z art. 194 ust. 1 ustawy opłatę za pobyt dziecka w pieczy zastępczej oraz opłat, o których mowa w art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ustala starosta w drodze decyzji administracyjnej. Kwestię postępowań w sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnych w sposób całościowy reguluje Kodeks postępowania administracyjnego, art. 75 § 1 stanowi bowiem, że: „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 sądownicze, Warszawa 1998, str. 165 i 166).

Wskazanie w § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały na konieczność udokumentowania zaświadczeniem lekarskim długotrwałej choroby osoby zobowiązanej jest, zdaniem organu nadzoru, przekroczeniem upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie Powiatu mocą art. 194 ust. 2 ustawy oraz art. 18 ust. 7 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, co stanowi nadużycie kompetencji Rady i naruszenie prawa. Zaznaczyć należy, że to organ (starosta) prowadzi postępowanie i to na nim ciąży, stosownie do brzmienia art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, w tym skompletowanie ewentualnych dokumentów potwierdzających okoliczności uzasadniające odstąpienie od ustalenia opłaty. Należy jednocześnie podkreślić, że przerzucanie ciężaru postępowania dowodowego godzi w podstawową zasadę postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego – zasadę prawdy obiektywnej.

Postępowanie administracyjne w sprawie zastosowania ulgi w opłacie za pobyt w piczy zastępczej jest prowadzone przez starostę i to do niego będzie należeć ustalenie, jakiego rodzaju środki dowodowe uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do zastosowania ulgi, czy treść wniosku jest wystarczająca do wydania decyzji w tej sprawie i czy zachodzi konieczność wezwania stron o przedłożenie dokumentów na potwierdzenie zawartych w nim twierdzeń. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 października 2012 r., sygn. ant IV SA/Wr 457/12).

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.

Z uwagi na powyższe, należy stwierdzić nieważność § 7 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „udokumentowana zaświadczeniem lekarskim” z uwagi na istotne naruszenie art. 194 ust. 2 ustawy oraz art. 18 ust. 7 ustawy

o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w zw. z art. 75 § 1 i art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

IV.

W § 7 ust. 1 pkt 6 postanowiono, że: „§ 7.1. Na wniosek osoby zobowiązanej lub z urzędu można odstąpić od ustalenia opłaty, jeżeli wystąpi co najmniej jedna z przesłanek: (...) 6) pobyt osoby zobowiązanej w placówkach pomocy społecznej, pieczy zastępczej oraz innych placówkach”.

W przytoczonym przepisie uchwały Rada Powiatu ustanawiając przesłankę odstąpienia od ustalenia opłaty obok placówek pomocy społecznej oraz placówek pieczy zastępczej wymieniła również inne - niedookreślone w uchwale placówki - czym istotnie naruszyła prawo. Kwestionowana uchwała, jako akt prawa miejscowego, musi tymczasem spełniać standardy prawodawcze ustalone wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego. Do podstawowych standardów zalicza się – stanowiący zasadę konstytucyjną – warunek określoności prawa, który „oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej [...] [oraz] nakaz formułowania prawa przejrzystego, tj. [...] zrozumiałego dla jednostki” (T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 184-185). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203).

W akcie prawa miejscowego niedopuszczalne jest natomiast używanie określeń niedookreślonych, mogących rodzić wątpliwości, czy wynikające z nich uprawnienia/cechy dotyczą danej jednostki. Nieskonkretyzowanie, scharakteryzowanie przez Radę w przedmiotowej uchwale określenia - „innych placówek” może budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. Pojawia się bowiem pytanie w kwestii – jakich innych placówek, niedoprecyzowanych w uchwale, dotyczy przesłanka ustalona w § 7 uchwały III/31/2015 z dnia 29 kwietnia 2015 r. Akt prawa miejscowego musi zatem zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Akty prawa miejscowego zawierają rozstrzygnięcia generalne, które kierowane jest do niedookreślonego adresata. Adresatami mogą być zarówno wszystkie podmioty znajdujące się na obszarze działania organów stanowiących to prawo, jak i niektóre ich kategorie (np. nauczyciele). Prawo miejscowe wywiera skutki zewnętrzne swymi ustaleniami, swoją treścią prawną, kierowane są do wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez te akty sytuacjach. Są to akty wielokrotnego zastosowania, nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie, obowiązują do czasu ich uchylenia lub zmiany lub też z upływem czasu na jaki zostały ustanowione.

Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność, co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których

przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

Jasność i precyzja przepisów prawa, wynikające z art. 2 Konstytucji RP, były przedmiotem wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 21 marca 2001 r. (sygn. K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51) Trybunał uznał, że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Powyższe potwierdza również wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 listopada 1999 r., wydany w sprawie Hashman i Harrup przeciwko Wielkiej Brytanii (sygn. 25594/94, LEX nr 76932): „Normy nie można uznać za prawo, jeśli nie jest sformułowana na tyle precyzyjnie, by obywatel mógł wedle niej regulować swoje zachowanie.”.

Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 pkt 6 we fragmencie: „oraz innych placówek” uchwały.

V.

W cytowanym już wyżej § 7 ust. 1 uchwały Rada Powiatu w podpunkcie 10 określiła, że: „§ 7.1. Na wniosek osoby zobowiązanej lub z urzędu można odstąpić od ustalenia opłaty, jeżeli wystąpi co najmniej jedna z przesłanek: (...) 10) brak dochodu osoby zobowiązanej pozostającej we wspólnym gospodarstwie domowym z osobą posiadającą własne źródło dochodu (np. konkubinat) z wyłączeniem małżonków mających wspólność majątkową oraz sytuacji, kiedy konkubent jest ojcem dziecka przebywającego w pieczy zastępczej w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej”.

W przywołanym § 7 ust. 1 pkt 10 uchwały Rada Powiatu ustanawiając przesłankę odstąpienia od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej postanowiła, że możliwość taką posiada osoba zobowiązana do ponoszenia opłaty, która nie posiada dochodu, ale pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym (np. konkubinacie) z osobą, która posiada własne źródło dochodu. Jednocześnie Rada postanowiła, że powyższa przesłanka nie może być stosowana wobec małżonków mających wspólność majątkową oraz sytuacji, w której konkubentem jest ojciec dziecka przebywającego w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej.

Tak skonstruowana regulacja prowadzi do sytuacji, w której jedynie konkubenci będący ojcami dzieci przebywających w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej nie będą uprawnieni do skorzystania z przesłanki uregulowanej w § 7 ust. 1 pkt 10 uchwały. Takie sformułowanie świadczy o nierównym traktowaniu ojców będących konkubentami względem matek będących konkubinami, co stanowi naruszenie zasady równości podmiotów określonej w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi; wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Z zasady równych praw obywateli wynika obowiązek równego ich traktowania przez władzę publiczną. Na konieczność równego traktowania zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. akt K 22/97 OTKZU 1997/3-4, poz. 41, str. 370), stwierdzając, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzując się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Z art. 32 ust. 1 konstytucji wynika zatem nakaz jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w zbliżonej sytuacji oraz zakaz różnicowania w tym traktowaniu bez przyczyny znajdującej należyte uzasadnienie w przepisie rangi co najmniej ustawowej. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych.

Jednocześnie należy przypomnieć, że ustawodawca w art. 93 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 583) zawarł zasadę, zgodnie z którą władza rodzicielska przysługuje obojgu rodzicom. Oznacza to, że każdy z rodziców jest podmiotem władzy rodzicielskiej. Każde z nich jest zobowiązane i uprawnione do jej wykonania, do korzystania z przysługujących mu praw i obowiązków względem dziecka. Atrybutów tych nie można domniemywać. (vide: Hauser Roman Marek Artykuł Rzeczpospolita PCD.2011.6.28, Sprawy sądowe tych, którym najtrudniej. Teza nr 1 133611/1).

Równocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że analiza art. 193 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej pozwala na ustalenie kręgu osób, które są zobowiązane do ponoszenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, i tak: ust. 1 – wskazuje rodziców dziecka, ust. 3 – wskazuje osoby dysponujące dochodem dziecka, a w ust. 4 – wskazuje również samo dziecko. Zatem ustawodawca, w akcie upoważniającym, samodzielnie wskazał krąg podmiotowy osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, a tym samym mogących ubiegać się o ulgi przewidziane w art. 194 ustawy.

Zgodnie z zasadą legalizmu, sformułowaną w art. 7 Konstytucji RP, zakres działania organów państwa musi opierać się na podstawie prawnej, a granice ich aktywności wyznaczają normy prawne określające kompetencje, zadania i tryb postępowania. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. Wszelkie uchwały podejmowane przez radę powiatu muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać (wyrok NSA z dnia 26.02.2010 r. sygn. akt II OSK 1966/2009).

Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 pkt 10 we fragmencie: „oraz sytuacji, kiedy konkubent jest ojcem dziecka przebywającego w pieczy zastępczej w zakresie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej” uchwały.

VI.

W § 7 ust. 2 i ust. 3 uchwały Rada Powiatu postanowiła: „§ 7 ust. 2 W przypadku, gdy osoba zobowiązana, której dotyczy prowadzone postępowanie w nieuzasadniony sposób uchyla się od udzielenia informacji na temat swojej sytuacji, o której mowa w ust. 1, starosta może ustalić 50 % opłaty w sytuacji, gdy rodzice dziecka żyją.”, „§ 7 ust. 3. W przypadku, gdy osoba zobowiązana, której dotyczy prowadzone postępowanie w nieuzasadniony sposób uchyla się od udzielenia informacji na temat swojej sytuacji, o której mowa w ust. 1, starosta może ustalić 100 % opłaty w sytuacji, gdy żyje tylko jedna z osób zobowiązanych.”.

Tymczasem art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej pozwala jedynie radzie powiatu na określenie w drodze uchwały szczegółowych warunków umarzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozkładania na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1 teże ustawy. Ustawodawca nie przewiduje tym samym dla rady kompetencji do klasyfikowania środków postępowania dowodowego przy ustalaniu przez starostę opłaty. To organ orzekający w przedmiocie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, działając w tym względzie z urzędu bądź na wniosek strony, prowadzi postępowanie i to na nim ciąży, stosownie do brzmienia art. 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego. Ocena, czy w danym przypadku mamy do czynienia z nieuzasadnionym sposobem uchylania się przez osoby zobowiązane od udzielania informacji na temat swojej sytuacji, należy do starosty jako organu właściwego na podstawie art. 194 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej do ustalenia w drodze decyzji opłaty, o której mowa w art. 193 ust. 1 teże ustawy. Od decyzji starosty wydanej na podstawie art. 194 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej służy rodzicowi odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w związku z kodeksem postępowania administracyjnego wymienia zatem wprost podmiot, na którym spoczywa obowiązek zgromadzenia dowodów w sprawie, reguluje ciężar dowodu i jako zasadę przyjmuje, że spoczywa on na organie administracyjnym. Przyjąć zatem należy, że kwestia ustalenia wysokości opłaty w opisanych przez Radę Powiatu w § 7 ust. 2 i ust. 3 uchwały sytuacjach rozstrzygana jest w postępowaniu administracyjnym i należy do organu administracyjnego, którym na mocy art. 193 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej jest 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.

Organ administracyjny jest obowiązany z urzędu przeprowadzić dowody służące ustaleniu stanu faktycznego sprawy i podjąć wszelkie kroki niezbędne dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, jako warunku koniecznego do przekonującego uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia. (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 396/14). Zaniechanie bowiem przez organy administracji państwowej podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, czyli obowiązku wynikającego z art. 77 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, które powoduje wadliwość decyzji. (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 1/14).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 listopada 1999 r., III SA 7900/98, LEX nr 47243, stwierdził: „W celu wydania prawidłowego orzeczenia w sytuacji uznania administracyjnego organ administracyjny obowiązany jest szczegółowo zbadać stan faktyczny i utrwalić w aktach wyniki badania. Obowiązki organu administracyjnego w zakresie postępowania dowodowego są nawet większe niż przy ustawowym skrupowaniu, gdyż w poszukiwaniu materialnego kryterium do wydania decyzji powinien on wszechstronnie zbadać stan faktyczny, w wymiarze wychodzącym poza okoliczności typowe w sytuacjach związania, mając na uwadze szczególną rolę w decyzji uznaniowej jej zgodności z interesem społecznym i słusznym interesem obywatela z art. 7 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”.

Biorąc powyższe pod uwagę oraz w związku z tym, że organ administracji publicznej z mocy samego prawa podejmuje w toku prowadzonego postępowania wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, tym samym kwestionowane regulacje uchwały w sposób istotny naruszają wskazany przepis art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz art. 77 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Organ stanowiący powiatu nie jest właściwy do regulowania powyższych kwestii w akcie prawa miejscowego. Regulacje uchwały wkraczają w zakres kompetencji innego organu – organu właściwego do wydawania decyzji, co zawsze należy traktować jako istotne naruszenie prawa powodujące stwierdzenie nieważności przepisu.

W tym miejscu należy wskazać na § 135, § 136 i § 137 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908), w myśl których - w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, a jednocześnie nie powtarza się ani nie zamieszcza przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.

W odniesieniu do stwierdzonych naruszeń prawa należy również zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji 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. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji. Podkreślenia zatem wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 ust. 2 i ust. 3 uchwały.

VII.

W § 7 ust. 4 uchwały Rada Powiatu postanowiła: „Decyzję o odstąpieniu od ustalenia opłaty lub o ustaleniu opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej można wydać dla każdej z osób zobowiązanych indywidualnie, jeżeli osoby te prowadzą oddzielnie gospodarstwo domowe.”.

Zdaniem organu nadzoru, regulacja § 7 ust. 4 uchwały nie mieści się w wielokrotnie już cytowanej wyżej normie kompetencyjnej wynikającej z art. 194 ust. 2 ustawy o wpieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Jednocześnie wskazaną regulacją uchwały Rada Powiatu wkroczyła w tak zwane ogólne postępowanie administracyjne, które reguluje Kodeks postępowania administracyjnego zgodnie z art. 1 pkt 1 i pkt 2. Celem bezpośrednim tego postępowania jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego, w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej, przez organ administracji publicznej w formie decyzji. Postępowanie określone w art. 1 pkt 1 i 2 ma także na celu: 1) zagwarantowanie jednolitego i przewidywalnego biegu postępowania w procesie stosowania przepisów prawa materialnego, 2) wykonywanie i urzeczywistnianie prawa materialnego (tzw. służebna funkcja postępowania administracyjnego), 3) zapewnienie poszanowania chronionych Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej praw i wolności, zwłaszcza wtedy, gdy te prawa i wolności są naruszane przez państwo. Przepisy kodeksu normujące to postępowanie mają zastosowanie wówczas, gdy spełnione są przesłanki określone w tym przepisie, wskazujące na typ organu stosującego prawo, norm prawnych przez ten organ stosowanych, decyzji stosowania prawa oraz sprawy będącej przedmiotem tej decyzji. W trybie ogólnego postępowania administracyjnego załatwiane są sprawy indywidualne, czyli konkretne sprawy dotyczące indywidualnie oznaczonego podmiotu (tzw. podwójna konkretność). Adresatem aktu stosowania prawa (decyzji) może być jedynie podmiot, który spełnia przesłanki przewidziane w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, czyli strona.

W związku z powyższym należy pamiętać, że decyzja o odstąpieniu od ustalenia opłaty lub o ustaleniu opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej jako decyzja administracyjna, w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 oraz art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest rozstrzygnięciem indywidualnym (rozstrzygnięciem podwójnie konkretnym: co do sytuacji i co do adresata) sprawy administracyjnej, podjętym przez uprawniony organ administracji publicznej, na podstawie jednoznacznego upoważnienia, wynikającego z powszechnie obowiązującej normy prawnej (z zasady prawa materialnego), która to norma dla ustalenia skutków prawnych danego stanu faktycznego przewiduje formę właśnie decyzji administracyjnej. (vide: Postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu z dnia 29 kwietnia 1997 r., sygn. akt sprawy: SKO 4221/58/97).

Biorąc powyższe pod uwagę, Rada Powiatu nie posiada kompetencji do stanowienia w zakresie powszechnie obowiązujących norm postępowania administracyjnego. Takie działanie stanowi bowiem niebudzące wątpliwości przekroczenie kompetencji własnej (określonej w art. 194 ust. 2 ustawy o wpieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), a zarazem ingeruje w postępowanie przed organami administracji publicznej.

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta tyczy się stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z nakazu zawartego w art. 94 Konstytucji RP, aby akty prawa miejscowego stanowić na podstawie i w granicach upoważnienia.

Jednocześnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2012 r. syng. akt II GSK 357/11 określono: „Ustawa o samorządzie gminnym nie dookreśla zwrotu "nieistotne naruszenie prawa". W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się jednak, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”

VIII.

W § 8 uchwały Rada Powiatu określiła, że: „Osoba zobowiązana jest obowiązana do powiadamiania o każdej zmianie sytuacji, która może mieć wpływ na zmianę lub uchylenie decyzji dotyczącej opłaty lub odstąpienia od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej.”

Zdaniem organu nadzoru w przyznanej Radzie na podstawie art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej normie kompetencyjnej nie można doszukać się upoważnienia do nakładania na osoby zobowiązane do ponoszenia opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym lub w zakładzie rehabilitacji leczniczej obowiązku polegającego na powiadamianiu o każdej zmianie sytuacji, która może mieć wpływ na zmianę lub uchylenie decyzji dotyczącej przedmiotowej opłaty lub odstąpienia od ustalenia przedmiotowej opłaty.

Zakres przedmiotowy uchwał podejmowanych przez rady powiatów na podstawie delegacji z art. 194 ust. 2 ustawy został w sposób całościowy i jednoznaczny wyznaczony przez samego ustawodawcę. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że 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 dnia 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Rada powiatu jest upoważniona wyłącznie do określenia szczegółowych warunków umorzenia, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstąpienia od ustalenia miesięcznej opłaty za pobyt w pieczy zastępczej. Postanowienia wykraczające poza ten zakres muszą zostać uznane za niezgodne z treścią przyznanej organowi stanowiącemu kompetencji. (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 października 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 457/12).

Powyższe uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 8 uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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:
T. Smolarz