



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 2 września 2015 r.

Poz. 3079

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.240.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO - MAZURSKIEGO

z dnia 28 sierpnia 2015 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2013 r., poz. 595 z późniejszymi zmianami) stwierdzam nieważność uchwały Nr X/92/2015 Rady Powiatu w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 30 lipca 2015 r. w sprawie warunków umarzania w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstąpienia od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, w części dotyczącej:

- § 3: ust. 2 w zakresie sformułowania: „lub z jego upoważnienia Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Nowym Mieście Lubawskim, po zebraniu materiału dowodowego określonego w załączniku Nr 1 do niniejszej uchwały” oraz ust. 3,
- § 4 ust. 1 pkt 1, w § 5 ust. 1 pkt 2, § 6 ust. 1 pkt 2 lit a w zakresie sformułowania „udokumentowana zaświadczeniem lekarskim”,
- § 4: ust. 3 i ust. 4,
- § 5: ust. 2, ust. 3, ust. 4 w zakresie sformułowania: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres ten może być dłuższy”, ust. 5 w zakresie sformułowania : „chyba, że przy zastosowaniu ulgi postanowiono inaczej”,
- załącznik do uchwały,

#### Uzasadnienie

Rada Powiatu na sesji w dniu 30 lipca 2015 r., powołując się na art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie.

Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, natomiast art. 94 stanowi, iż 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 świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała zatem rady powiatu, jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany rozszerzająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Po analizie postanowień badanej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż Rada Powiatu uregulowała także kwestie wykraczające poza granice delegacji ustawowej, wynikającej z art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, które zostały szczegółowo wymienione w sentencji rozstrzygnięcia.

Stosownie do art. 194 ust. 2 wyżej powołanej 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.

Uchwała w § 4 ust. 1 pkt 1, § 5 ust. 1 pkt 2, § 6 ust. 1 pkt 2 lit a we fragmencie "udokumentowana zaświadczeniem lekarskim", w sposób istotny narusza art. 194 ust. 2 ustawy w związku z art. 75 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 194 ust. 1 ustawy opłatę za pobyt dziecka w pieczy zastępczej ustala starosta w drodze decyzji administracyjnej. Kwestię postępowań w sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnych w sposób całościowy reguluje Kodeks postępowania administracyjnego.

W świetle 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." Z powyższego wynika, iż katalog środków dowodowych jest otwarty, a zatem jako dowód należy dopuścić wszystko, czego prawo nie zabrania. W literaturze przyjmuje się, iż jako środek dowodowy należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających wydanie niewadliwej decyzji w konkretnej sprawie.

Ograniczenie wykazania okoliczności mającej wpływ na możliwość zastosowania ulgi, a więc długotrwałej choroby, jedynie do zaświadczenia lekarskiego należy potraktować, jako niedopuszczalne. Podkreślić 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 natomiast ciężaru postępowania dowodowego na stronę, godzi w podstawową zasadę postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 7 Kodeks postępowania administracyjnego - zasadę prawdy obiektywnej. Powyższe uwagi należy odnieść również do zapisów zawartych w załączniku do uchwały, w których Rada Powiatu określiła katalog materiałów dowodowych służących do wydania decyzji administracyjnej dotyczącej opłaty lub odstąpienia od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

Rada Powiatu w badanej uchwale określiła szczegółowe warunki umorzenia w całości lub w części łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstąpienia od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Jednakże w § 5 ust. 4 oraz ust. 5 uchwały Rada postanawiając odpowiednio, że rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności należności z tytułu opłaty za pobyt w pieczy zastępczej udziela się na okres nie dłuższy niż 24 miesiące, licząc od dnia złożenia wniosku. **W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres ten może być dłuższy** oraz, iż od opłat w stosunku, do których zastosowano ulgi w formie określonej w ust. 1, nie nalicza się odsetek za zwłokę za okres od daty złożenia wniosku do upływu ustalonych terminów płatności, **chyba, że przy zastosowaniu ulgi postanowiono inaczej**, rażąco naruszyła prawo. W powołanych postanowieniach uchwały Rada, wprowadzając zapis, w § 5 ust. 4, **w szczególnie uzasadnionych przypadkach okres ten może być dłuższy** nie określiła, jakie to przypadki dając tym samym Staroście możliwość decydowania we własnym zakresie o okresie rozkładania na raty lub odroczeniu terminu płatności należności z tytułu opłaty za pobyt w pieczy zastępczej. W ust. 5 § 5 uchwały Rada postanawiając o nienaliczaniu odsetek za zwłokę za okres od daty złożenia wniosku do upływu ustalonych terminów płatności, wprowadzając jednocześnie zapis „**chyba, że przy zastosowaniu ulgi postanowiono inaczej**”, umożliwiła Staroście, przy wydawaniu decyzji odstąpienie od zasad określonych przez Radę i podejmowanie arbitralnych decyzji. Tymczasem rada powiatu, bez ustawowego upoważnienia nie ma prawa delegować swoich kompetencji na starostę.

Stosownie do powołanego wyżej art. 194 ust. 2 ustawy, rada powiatu zobligowana jest do określenia 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. W świetle powołanego przepisu, brak było możliwości upoważnienia Starosty do wprowadzania wyjątków, a kwestionowane zapisy, prowadziłyby do takich sytuacji. Należy również podkreślić, iż analiza art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej prowadzi do wniosku, iż wolą ustawodawcy było, aby rada powiatu w uchwale określiła w sposób niebudzący wątpliwości szczegółowe warunki udzielenia ulg, bez pozostawiania luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii.

W § 3 ust. 2 oraz ust. 3 uchwały, Rada postanowiła iż decyzje dotyczące odstąpienia od ustalenia opłaty osób zobowiązanych za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, umorzenia i rozłożenia na raty należności z tytułu odpłatności za pobyt dziecka w pieczy zastępczej wydaje Starosta lub z jego upoważnienia Dyrektor Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, po zebraniu dokumentów, w ust. 2 wskazała dodatkowo, załącznik do niniejszej uchwały, w którym określiła katalog tych dokumentów.

Z treści art. 194 ust. 1 i 3 powołanej wyżej ustawy wynika, że decyzję w opisanych w tych przepisach sytuacjach wydaje starosta. Rada nie jest więc 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 Powiatu nie była upoważniona do wskazywania osób uprawnionych 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 szczególnie 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". Z powyższego wynika, iż w tym zakresie decyzje, co do upoważnienia podmiotu do wydawania decyzji administracyjnych w konkretnych sprawach, podejmuje autonomicznie starosta. Rada Powiatu w Nowym Mieście Lubawskim nie była zatem uprawniona do wprowadzenia zakwestionowanych regulacji i w tym zakresie przekroczyła swoje kompetencje.

W § 4 ust. 3 i ust. 4 oraz § 5 ust. 2 i ust. 3 uchwały, wprowadzone zostały postanowienia dotyczące uzasadnienia wniosków: o umorzenie, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności należności z tytułu opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej oraz obowiązku dołączenia do nich odpowiednich dokumentów oraz złożenia oświadczenia o sytuacji materialno-bytowej.

Zgodnie z art. 194 ust. 1 ustawy opłatę za pobyt dziecka w pieczy zastępczej ustala starosta w drodze decyzji administracyjnej. Kwestię postępowań w sprawach indywidualnych załatwianych w drodze decyzji administracyjnych, w tym kwestie dotyczące wniosku, sposobu prowadzenia postępowania wyjaśniającego, w tym również postępowania dowodowego w sposób całościowy reguluje Kodeks postępowania administracyjnego. Wśród przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, oprócz wyżej powołanych należy również wskazać na art. 220, z którego wynika, iż organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia (§ 2). W związku z tym, że postępowanie administracyjne będzie prowadzone przez starostę, do niego należeć będzie ustalenie, jakiego rodzaju środki dowodowe uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do zastosowania ulgi oraz ocena czy treść wniosku jest wystarczająca do wydania decyzji w tej sprawie i czy zachodzi konieczność wezwania stron o przedłożenie dokumentów na potwierdzenie zawartych w nich twierdzeń. Rada Powiatu również i w tym przypadku przekroczyła zakres swojego upoważnienia, wprowadzając regulacje dotyczącą trybu postępowania.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z powodu jego niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty otrzymania za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Grażyna Kluge  
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski