



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 4957

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.188.2023.1

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXXXI/1470/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie podniesienia wysokości minimalnych wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr LXXXI/1470/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 28 marca 2023 r. w sprawie podniesienia wysokości minimalnych wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych została podjęta na podstawie "art. 91 w związku z art. 85 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447 z późn. zm.)".

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 4 kwietnia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W dniu 28 marca 2023 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr LXXXI/1470/VIII/2023 w sprawie podniesienia wysokości minimalnych wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych, zwaną dalej „uchwałą”.

W świetle art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, formami rodzinnej pieczy zastępczej są rodzina zastępcza oraz rodzinny dom dziecka. W przypadku rodzin zastępczych ustawodawca wyodrębnił trzy ich rodzaje, a mianowicie: spokrewnione; niezawodowe oraz zawodowe, w tym zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowe specjalistyczne.

W świetle art. 91 ustawy, rada może, w drodze uchwały, podnieść wysokość świadczeń pieniężnych, o których mowa m.in. w art. 85 ustawy.

Zgodnie z art. 85 ustawy „Rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka przysługuje miesięczne wynagrodzenie nie niższe niż kwota 4100 zł” (ust. 1); „Rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego przysługuje miesięczne wynagrodzenie nie niższe niż 124% kwoty, o której mowa w ust. 1” (ust. 2). Przepis art. 91 ustawy bez wątpienia upoważnia radę do podjęcia uchwały w przedmiocie podniesienia – określonej przez ustawodawcę w art. 85 ust. 1 i 2 ustawy wysokości minimalnego wynagrodzenia przysługującego rodzinom zastępczym zawodowym, w tym pełniącym funkcję pogotowia rodzinnego oraz prowadzącym rodzinny dom dziecka.

Jednocześnie należy podkreślić, że podejmowane przez radę akty prawne winny mieścić się w ramach upoważnienia ustawowego jej przysługującego. Rada może bowiem podejmować uchwały tylko w takim

zakresie, w jakim została do tego upoważniona przez ustawodawcę, a uprawnienie to może zostać zrealizowane tylko wtedy, gdy wynika wprost z aktów normatywnych wyższego rzędu.

Zastosowanie wykładni językowej przy interpretacji art. 91 ustawy prowadzi do wniosku, że uprawnienie do „podniesienia” wysokości świadczenia, oznacza tyle co spowodować (powodować) zwiększenie czegoś pod względem liczby, zwiększyć, podwyższyć (zob. Stanisław Dubisz (red. nauk.) Wielki Słownik Języka Polskiego PWN, o-q, Warszawa 2018 r., str. 591).

Tym samym, skoro ustawa w art. 85 ust. 1 i 2 stanowi odpowiednio o przysługującym rodzinom zastępczym zawodowym oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka miesięcznym wynagrodzeniu „nie niższym niż kwota 4100 zł” oraz „nie niższym niż 124% kwoty, o której mowa w ust. 1”, to decyzja rady o podniesieniu tych kwot powinna sprowadzić się do zwiększenia ww. wartości i uchwalenia, że rodzinie zastępczej zawodowej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka przysługuje miesięczne wynagrodzenie „nie niższe niż” wskazana konkretnie kwota - wyższa niż 4100 zł, z kolei rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego – przysługuje świadczenie w wysokości „nie niższej niż” wskazany konkretnie procent wynagrodzenia - wyższy niż 124% kwoty przysługującej rodzinie zastępczej zawodowej, o której mowa w art. 85 ust. 1 ustawy. Do takiego bowiem działania rady ograniczył ustawodawca jej kompetencje.

Tymczasem Rada Miasta Poznania, opierając się na dyspozycji art. 91 ustawy, w § 1 i 2 ust. 1 uchwały wskazała konkretne kwoty wysokości wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych oraz dla rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, o czym świadczą zwroty: „Zwiększa się kwoty miesięcznego wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych (...) do następujących kwot (...)”, „Zwiększa się kwoty miesięcznego wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego do następujących kwot (...)”.

W ocenie organu nadzoru nie sposób uznać, że przyjęte rozwiązanie odpowiada umocowaniu prawnemu rady wynikającemu z art. 91 w zw. z art. 85 ust. 1 i 2 ustawy, które uprawniało Radę Miasta Poznania jedynie do „podniesienia” kwot, o których mowa w art. 85 ust. 1 i 2 ustawy, a nie do ich ustalenia (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 7 listopada 2012 r., II SA/Bd 850/12, CBOSA).

Zatem, uchwalając ww. przepisy Rada Miasta Poznania nie tylko nie zrealizowała przyznanej jej w art. 91 w zw. z art. 85 ust. 1 i 2 ustawy kompetencji do podniesienia wysokości świadczeń, to jeszcze – w sposób nieuprawniony (bo nie mając do tego delegacji ustawowej) wprowadziła jako kryterium warunkujące wysokość przyznanego świadczenia pieniężnego – liczbę dzieci umieszczonych w danej rodzinie.

W § 1 uchwały rada przyjęła bowiem, że "Zwiększa się kwoty miesięcznego wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych, z zastrzeżeniem § 2 i § 3, do następujących kwot:

- 1) 4400,- zł w przypadku sprawowania opieki nad 2 dziećmi;
- 2) 4700,- zł w przypadku sprawowania opieki nad 3 dziećmi;
- 3) 5000,- zł w przypadku sprawowania opieki nad 4 dziećmi;
- 4) 5300,- zł w przypadku sprawowania opieki nad więcej niż 4 dziećmi”.

Z kolei w § 2 ust. 1 uchwały postanowiła: "Zwiększa się kwoty miesięcznego wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego do następujących kwot: 1) 5384,- zł w przypadku sprawowania opieki nad 2 dziećmi; 2) 5684,- zł w przypadku sprawowania opieki nad 3 dziećmi; 3) 5984,- zł w przypadku sprawowania opieki nad 4 dziećmi; 4) 6284,- zł w przypadku sprawowania opieki nad więcej niż 4 dziećmi”.

Z powyższego wynika, że Rada Miasta Poznania uchwalając akt prawny w takim brzmieniu różnicowała wynagrodzenie jakie przysługiwać będzie rodzinom zastępczym zawodowym, w tym rodzinom zastępczym zawodowym pełniącym funkcję pogotowia rodzinnego w zależności od liczby umieszczonych w tych rodzinach dzieci, podczas gdy w kompetencję do takich działań nie została wyposażona. Takie działanie rady – przy uprawnieniu jedynie do podwyższenia wynagrodzenia wskazanego w art. 85 ust. 1 i 2 ustawy - stoi w sprzeczności z normą art. 91 w zw. z art. 85 ust. 1 i 2 ustawy.

W tym miejscu należy wskazać na treść art. 85 ust. 3 ustawy, który stanowi, że "Ustalając wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, bierze się pod uwagę w szczególności kwalifikacje, szkolenia

i oceny rodziny zastępczej zawodowej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka”. Jednakże należy mieć na uwadze, że "Wprawdzie w przepisie tym ustawodawca posłużył się terminem »w szczególności«, zatem nie wykluczył możliwości ustalenia tego wynagrodzenia w oparciu o inne kryteria, jednak brak jest delegacji dla rady powiatu, by to ona takie warunki ustalała” - Barbara Królak, Marek Rączka, Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz 2017 r., legalis. Należy mieć bowiem na uwadze, że ustalenie wysokości wynagrodzenia w oparciu o konkretne kryteria (np. kwalifikacje, szkolenia, oceny rodziny zastępczej zawodowej oraz prowadzącego rodzinny dom dziecka, liczbę dzieci) dokonuje się w umowie zawartej odpowiednio na podstawie art. 54 i 62 ustawy.

Powyższa argumentacja odnosi się także do przepisu § 3 ust. 1 uchwały, który stanowi "Zwiększa się kwoty miesięcznego wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych do następujących kwot:

- 1) 4500, - zł w przypadku sprawowania opieki nad 2 dziećmi;
- 2) 4900,- zł w przypadku sprawowania opieki nad 3 dziećmi;
- 3) 5300,- zł w przypadku sprawowania opieki nad więcej niż 3 dziećmi”.

W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę, że rodzina zastępcza zawodowa specjalistyczna jest jedną z dwóch rodzajów zawodowych rodzin zastępczych (zob. art. 39 ust. 1 lit. c ustawy). Oznacza to, że kwestię podniesienia wynagrodzenia tejże rodziny należy uregulować w oparciu o art. 91 w zw. z art. 85 ust. 1 ustawy. Ustawodawca ustanowił odrębne zasady dotyczące wynagrodzenia miesięcznego jedynie w stosunku do rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego (będących drugim rodzajem zawodowych rodzin zastępczych), o czym świadczy treść art. 85 ust. 2 ustawy. Przyznając zatem radzie kompetencję do podniesienia wysokości świadczenia pieniężnego, o którym mowa w art. 85 ust. 1 ustawy, ustawodawca według tych samych zasad potraktował rodziny zastępcze zawodowe, w tym zawodowe specjalistyczne.

W świetle powyższego, brak jest podstaw prawnych dla rady do uchwalania odrębnych zasad mających wpływ na wysokość miesięcznego wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych oraz dla rodzin zastępczych zawodowych specjalistycznych. Jak już wyżej wskazano - decyzją ustawodawcy - inne zasady obowiązują tylko rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego.

W § 4 uchwały przyjęto „Zwiększone wynagrodzenie przysługuje w sytuacji, gdy kolejne dziecko przebywa w rodzinie zastępczej zawodowej, w tym rodzinie zastępczej zawodowej specjalistycznej lub rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego, przez okres dłuższy niż 10 dni w miesiącu kalendarzowym”.

Mocą cytowanego przepisu Rada Miasta Poznania, działając bez ustawowego upoważnienia, wprowadziła kolejne dodatkowe kryterium wpływające na zwiększenie miesięcznego wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych, polegające na uzależnieniu wysokości wynagrodzenia od okresu pobytu („przez okres dłuższy niż 10 dni w miesiącu kalendarzowym”) „kolejnego dziecka” w danej rodzinie.

Jak już wyżej podkreślono, rada na podstawie art. 91 ustawy posiada jedynie uprawnienie do podniesienia wysokości świadczeń pieniężnych, o których mowa m. in. w art. 85 ustawy, ale bez możliwości ustalania dodatkowych kryteriów mających wpływ na tę wysokość.

Niezależnie od tego rada posłużyła się niedookreślonym zwrotem „kolejne dziecko”, czym zaprzeczyła konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), naruszając jednocześnie sformułowany w § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego. Uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny; uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 września 2020 r., IC SA/Po 754/20, CBOSA).

Z istotnym naruszeniem prawa przyjęte zostały także przepisy § 2 ust. 2 uchwały w brzmieniu "W sytuacji gdy w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego przebywa przynajmniej jedno dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub umieszczone na podstawie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, wynagrodzenia określone w ust. 1 zwiększa się o 150,- zł” oraz § 3

ust. 2 uchwały o treści "W sytuacji gdy wszystkie dzieci przebywające w rodzinie zastępczej zawodowej specjalistycznej legitymują się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub umieszczone zostały na podstawie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, wynagrodzenia określone w ust. 1 zwiększa się o 200, - zł".

Organ nadzoru podkreśla, że w świetle art. 81 ust. 1 ustawy w zw. z pkt 3 obwieszczenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M.P. poz. 296), zwanego dalej „rozporządzeniem”, rodzinie zastępczej na dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności przysługuje dodatek nie niższy niż kwota 274 zł miesięcznie na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania tego dziecka. Również rodzinie zastępczej zawodowej na dziecko umieszczone na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. z 2022 r. poz. 1700 ze zm.) przysługuje dodatek nie niższy niż kwota 274 zł miesięcznie na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania tego dziecka, co wynika z art. 81 ust. 2 w zw. z pkt 4 rozporządzenia.

Zatem to ustawodawca w art. 81 ustawy uregulował (i to w sposób odmienny aniżeli rada) kwestię dodatku na dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności umieszczonym w rodzinie zastępczej oraz na dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej zawodowej na podstawie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Natomiast kompetencja rady w tym przypadku ogranicza się, analogicznie jak w art. 85 ust. 1 i 2 ustawy – do podwyższenia wysokości tych dodatków do wartości „nie niższej niż” wskazana konkretnie kwota – wyższa niż 274 zł, co wynika z art. 81 w zw. z art. 91 ustawy.

Niezależnie od tego, organ nadzoru zauważa, że ww. dodatki przysługują rodzinom na każde dziecko, które spełnia przesłanki określone w art. 81 ust. 1 i 2 ustawy. Brak jest zatem podstaw prawnych do ustalania przez radę warunków przyznania przedmiotowych dodatków w postaci przebywania w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego „przynajmniej jednego” dziecka, o którym mowa w art. 81 ust. 1 lub 2 ustawy, a także warunku w postaci przebywania „wszystkich dzieci”, o którym mowa w art. 81 ust. 1 lub 2 ustawy w rodzinie zastępczej zawodowej specjalistycznej.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania