



Kielce, dnia 16-04-2024

Znak:PNK.I.4130.77.2024

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XCII/1762/2024 Rady Miasta Kielce z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie *szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia całości lub części opłaty dla rodziców za pobyt dziecka w pieczy zastępczej w części dotyczącej:*

1. § 8 ust. 3;
2. § 10 ust. 4;
3. § 12 ust. 4 i ust. 5;
4. § 16;
5. Załącznika nr 1 i nr 2 do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 14 marca 2024 r. Rada Miasta Kielce podjęła uchwałę w sprawie szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia całości lub części opłaty dla rodziców za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Uchwała przekazana została organowi nadzoru w dniu 21 marca 2024 roku. W toku analizy zgodności z prawem uchwały Wojewoda Świętokrzyski wszczął postępowanie nadzorcze i powiadomił Przewodniczącego Rady o powziętych wątpliwościach, wyznaczając termin na zajęcie stanowiska w sprawie. W dniu 4 kwietnia br.

organ nadzoru otrzymał wyjaśnienia Prezydenta Miasta Kielce (pismo z dnia 03.04.2024 r. znak: MOPR.Org.023.21.2024), w którym podzielił stawiane uchwałę zarzuty.

Analizowana uchwała została podjęta w oparciu o przepis art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2024, poz. 177 ze zm. – dalej jako ustawa), 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 za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała jest sprzeczna z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 – dalej „u.o.a.n.”). Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wprowadzenie w nadzorowanej uchwale w § 16 zapisu w brzmieniu „Uchwała wchodzi w życie **w terminie** 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego” powoduje brak zachowania wymaganego art. 4 ust. 1 u.o.a.n. *vacatio legis*, który powinien wynosić, co najmniej 14 dni. Nie określenie przez radę gminy konkretnej daty wejścia w życie uchwały może powodować, iż kwestionowana uchwała wejdzie w życie przed upływem czternastodniowego terminu określonego przepisem art. 4 ust. 1 ww. ustawy. Użyty zwrot nie pozwala na dokładne ustalenie daty wejścia w życie uchwały, bowiem oznacza, iż wejście w życie nastąpi w jednym z 14 dni następujących po ogłoszeniu uchwały. Zaproponowany przez Radę Miasta zapis pozwala na zaistnienie uchwały w obrocie prawnym, w każdym dniu tego 14 dniowego okresu. Uchwała narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Nadmienić należy, że określony w uchwale sposób wejścia w życie uchwały, nie odpowiada wskazanemu w § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa

Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” wyliczeniu zawierającemu formy skonstruowania przepisu określającego wejście w życie aktu normatywnego. Wskazane § 45 brzmienie jakie może zawierać przepis o wejściu w życie aktu prawa miejscowego ma charakter wyczerpujący (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 stycznia 2013 r. II SA/Op 556/12, wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 lutego 2024 r. II SA/OI 947/23). Stwierdzenie nieważności § 16 zaskarżonej uchwały oznacza, że kwestia wejścia w życie tej uchwały będzie regulowana wprost cytowanym powyżej art. 4 ust. 1 u.o.a.n.

W § 8 ust. 3 uchwały Rada Miasta Kielce określiła wzór oświadczenia o stanie majątkowym osoby ubiegającej się o umorzenie należności w całości lub w części, odroczenia terminu jej płatności lub rozłożenia na raty, który to wzór stanowi załącznik nr 1 do uchwały. Podobnie w § 10 ust. 4 w związku z § 10 ust. 1 uchwały określono, że do wniosku uzasadniającego odstąpienie od ustalenia opłaty należy dołączyć oświadczenie o stanie majątkowym, który to wniosek stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały. W § 12 ust. 4 pkt 1) i pkt 2) uchwały określono sposób ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej przez właściwy organ.

Stosownie do postanowień art. 194 ust. 3 ustawy 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 ustawy. Z powyższego przepisu wynika, że to starosta jest uprawniony do umorzenia w całości lub w części łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstąpienia od ustalenia opłaty określonej w art. 193 ust. 1 ustawy. Powyższe następuje w toku odrębnego postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem stosownej decyzji. Postępowanie to prowadzone jest w trybie określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm. – dalej kpa).

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy dotyczące wzorów oświadczeń o stanie majątkowym stanowią nieuprawnione uregulowanie środków dowodowych mających wykazać okoliczności uzasadniające umorzenie należności w całości lub w części, odroczenie terminu jej płatności lub rozłożenia na raty, odstąpienie od ustalenia opłaty. Ustalenie opłaty następuje w drodze decyzji administracyjnej stosownie do art. 194 ust. 1 ustawy, tak więc

czynności podejmowane w postępowaniu prowadzącym do jej wydania muszą zostać ustalone w toku postępowania administracyjnego, zgodnie z przepisami regulującymi procedurę administracyjną, w szczególności w zakresie postępowania dowodowego. W ramach postępowania dowodowego zastosowanie będą miały m.in. art. 75, art. 83 § 3 kpa. Stosownie do art. 75 kpa jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne, uprawniony jest do 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 przedłożenia dokumentów na potwierdzenie zawartych w nim twierdzeń. Postanowienia uchwały rady, które regulują te kwestie, wychodzą poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 194 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, co stanowi istotne naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 września 2018 roku, sygn. akt: II SA/OI 474/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 października 2012 roku, sygn. akt: IV SA/Wr 457/12).

W § 12 ust. 4 pkt 1) i pkt 2) uchwały organ stanowiący postanowił, iż „Opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej ustala się w taki sposób, by kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty nie była niższa niż :

- 1) 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w przypadku, gdy osoba zobowiązana jest osobą samotnie gospodarującą;
- 2) 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej w przypadku, gdy osoba zobowiązana jest osobą w rodzinie”.

Zdaniem organu nadzoru, zapis dotyczący sposobu ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej przez właściwy organ wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określony w art. 194 ust. 2 ustawy. Organ stanowiący nie został uprawniony do określenia sposobu ustalenia wysokości opłaty, ani do limitowania wysokości ustalonej opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej, uzależniając jej wysokość od dochodów jakie pozostają rodzicom po wniesieniu opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej. Został zobowiązany do określenia

w drodze uchwały szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty. Uregulowanie sposobu ustalenia opłaty nie mieści się zatem w delegacji ustawowej. Ponadto zauważyć należy, iż stosownie do art. 194 ust. 1 ustawy opłatę, o której mowa w art. 193 ust. 1, 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. Starosta uprawniony został do ustalenia opłaty w formie decyzji, według wytycznych określonych w art. 193 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym 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, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym.

Wnosząc zastrzeżenia do § 12 ust. 4 uchwały należy także wyeliminować z obrotu prawnego ust. 5 tego artykułu, który stanowi „W przypadku, gdy wszczęto postępowanie o ustalenie opłaty za pobyt więcej niż jednego dziecka w pieczy zastępczej, pomniejszenia do wartości, o której mowa w ust. 4, dokonuje się z ostatniej wyliczanej kwoty, a jeśli to nie jest wystarczające, z poprzedniej”. Wskazanie w uchwale sposobu ustalenia opłaty, w przypadku ustalenia opłaty za pobyt więcej niż jednego dziecka, wykracza poza zakres regulacji zawartej w normie kompetencyjnej.

Uregulowanie przez Radę Miasta Kielce kwestii związanych z postępowaniem dowodowym, określone w załącznikach nr 1 i nr 2 do uchwały wzoru oświadczenia o stanie majątkowym, który, po jego wypełnieniu przez stronę, byłby wiążący dla organu administracji publicznej przy ustalaniu sytuacji osoby zobowiązanej do uiszczenia opłaty oraz jej rodziny, oraz wskazanie sposobu ustalenia opłaty za pobyt dziecka w pieczy zastępczej wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 194 ust. 2 ustawy.

Mają na uwadze powyższe naruszenia stwierdzenie nieważności uchwały w części jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Józef Bryk  
Wojewoda Świętokrzyski