



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 stycznia 2013 r.

Poz. 555

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 457/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 31 października 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia NSA Jolanta Sikorska

Sędziowie

Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński

Sędzia WSA Alojzy Wyszowski (sprawozdawca)

Protokolant

Sylwia Zdyb

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 31 października 2012 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Powiatu Trzebnickiego

z dnia 25 kwietnia 2012 r. nr XII/100/2012

w przedmiocie określenia szczegółowych warunków umarzania, odraczania terminów płatności, rozkładania na raty lub odstępowania od ustalania opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w:

- § 3 pkt. 1 we fragmentach: „udokumentowanej zaświadczeniem, zwolnieniem lekarskim lub innym dokumentem potwierdzającym chorobę, pobyt w szpitalu, pobyt w sanatorium, rehabilitację” oraz: „udokumentowane fakturami lub rachunkami”;
- § 3 pkt. 2 we fragmencie: „potwierdzone odpowiednim dokumentem”;
- § 3 pkt. 3 we fragmencie: „co zostanie udokumentowane postanowieniem sądu oraz dowodami wpłat (przelewy, przekazy, pisemne potwierdzenie otrzymywania alimentów przez uprawnioną osobę)”;
- § 3 pkt. 7 we fragmencie: „potwierdzonych wywiadem środowiskowym”;
- § 8 ust. 4 we fragmencie: „i przedstawi dowód zapłaty”;

II. zasądza od Powiatu Trzebnickiego na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadnienie

Na podstawie art. 12 ust. 11 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz 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 zm.) zwanej dalej: „ustawą”, Rada Powiatu Trzebnickiego podjęła w dniu 25 kwietnia 2012 r. uchwałę nr XII/100/2012 w sprawie określenia szczegółowych warunków umarzania, odraczania terminu płatności, rozkładania na raty lub odstępowania od ustalenia opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

Wojewoda Dolnośląski na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym jako organ nadzoru złożył skargę z dnia 11 czerwca 2012 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu na powyższą uchwałę, wnosząc o stwierdzenie nieważności:

- § 3 pkt 1 we fragmentach: „udokumentowanej zaświadczeniem, zwolnieniem lekarskim lub innym dokumentem potwierdzającym chorobę, pobyt w szpitalu, pobyt w sanatorium, rehabilitację” oraz „udokumentowane fakturami lub rachunkami”,
- § 3 pkt 2 we fragmencie „potwierdzone odpowiednim dokumentem”,
- § 3 pkt 3 we fragmencie „co zostanie udokumentowane postanowieniem sądu oraz dowodami wpłat (przelewów, przekazy, pisemne potwierdzenie otrzymywania alimentów przez uprawnioną osobę)”,
- § 3 pkt 7 we fragmencie „potwierdzonych wywiadem środowiskowym”,
- § 8 ust. 4 we fragmencie „i przedstawi dowód zapłaty”, wyżej wskazanej uchwały.

Uzasadniając swe żądanie podał, że dokonując analizy przywołanych wyżej przepisów w odniesieniu do treści uchwały organ nadzoru stwierdził, że § 3 i § 8 ust. 4 we fragmentach wskazanych w sentencji niniejszej skargi zostały podjęte z naruszeniem przepisu kompetencyjnego. W § 3 uchwały wymienia się przesłanki zastosowania ulgi w postaci umorzenia należności w całości lub w części. W punktach 1, 2, 3 i 7 tego paragrafu wraz ze wskazaniem przyczyn uzasadniających zastosowanie ulgi wprowadza się jednocześnie obowiązek udokumentowania ich wystąpienia bądź też wskazuje się na konieczność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego na potwierdzenie zaistnienia określonych w uchwale zdarzeń. W § 8 ust. 4 uchwały, regulującym warunki, na jakich możliwe jest zastosowanie ulgi w postaci rozłożenia należności na raty, jako jeden z nich wymienia się przedstawienie dowodu zapłaty alimentów wynikających z wyroku sądu.

Tym samym Rada Powiatu wprowadziła w wydanym przez siebie akcie regulacje dotyczące trybu postępowania zmierzającego do wydania decyzji w sprawie udzielenia konkretnej ulgi poprzez wskazanie żądanych załączników do wniosku oraz określenie, jakie środki dowodowe mogą posłużyć za podstawę wydania tej decyzji. Mając na względzie, że organ ten jest upoważniony 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. Organ stwierdził, że nie ulega przy tym wątpliwości, że określenie warunków, na jakich dopuszczalne będzie zastosowanie konkretnej ulgi, stanowi podstawę materialnoprawną działania starosty, a nie proceduralną. O ile bowiem ustawodawca jest zainteresowany w przyznaniu kompetencji do określenia zasad postępowania, czyni to poprzez uprawnienie rady gminy czy też powiatu do określenia tychże zasad czy trybu określonego postępowania. Tym samym uchwała rady podjęta na podstawie art. 194 ust. 2 ustawy musi ograniczać się wyłącznie do określenia, w jakich sytuacjach dopuszczalne jest zastosowanie konkretnej ulgi w spłacie należności za pobyt w pieczy zastępczej, jakie okoliczności uzasadniają rezygnację z dochodzenia należnej opłaty. W świetle powyższego opis czynności, jakie są niezbędne do skutecznego ubiegania się o udzielenie ulgi (złożenie wniosku zawierającego konkretne załączniki, przeprowadzenie wywiadu środowiskowego) nie może być uznany za warunek jej udzielenia, a za tryb postępowania w tej sprawie, wyczerpująco opisany w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W odniesieniu do prowadzonego postępowania w sprawie zastosowania określonej ulgi w opłacie za pobyt w pieczy zastępczej będą miały zastosowanie przepisy procedury administracyjnej, dotyczącej postępowania dowodowego. Zgodnie z art. 75 k.p.a. § 1. 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. A § 2. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Przepis art. 83 § 3 stosuje się odpowiednio. Dodatkowo, zgodnie z art. 220 k.p.a., organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach

ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych i dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych) (§ 1). 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 albo oświadczenia (§ 2). Postępowanie administracyjne będzie prowadzone w tym przypadku przez Starostę i to do niego należy będzie 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.

Odnośnie wprowadzonego w uchwale wymogu dołączenia do wniosku dokumentów potwierdzających okoliczności w nim wymienione należy jeszcze zwrócić uwagę, że dokument jest tylko jednym ze środków dowodowych, przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego. System środków dowodowych jest otwarty, jako dowód należy dopuścić wszystko, czego tylko prawo nie zabrania. Przez pojęcie środka dowodowego należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie (B. Adamiak, J. Borkowski Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne, Warszawa 1998, str. 165 i 166). W tym kontekście ograniczenie wykazania okoliczności mających wpływ na zastosowanie ulg z art. 194 ust. 2 ustawy jedynie do dokumentów jest niedopuszczalne.

Stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Artykuł 94 ustawy zasadniczej stanowi, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Objęcie regulacją innych spraw niż wskazane w normie kompetencyjnej jest niedopuszczalne, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, bez dokonywania wykładni rozszerzającej oraz z wyłączeniem stosowania analogii.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu wniosła o oddalenie skargi. W uzasadnieniu Rada Powiatu podniosła, że zawarta w art. 194 ust. 2 norma kompetencyjna dla Rady Powiatu wyraźnie stanowi, iż organ ten jest upoważniony do ustalenia szczegółowych warunków umarzenia w całości lub w części łącznie z odsetkami, rozłożenia na raty lub odstąpienia od ustalania opłaty (...) (za pobyt dziecka w pieczy zastępczej).

Organ podkreślił, że uregulowania § 3 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 7 oraz § 8 ust. 4 we wskazanych fragmentach są wykonaniem dyspozycji ustawodawcy, ponieważ stanowią właśnie uszczegółowienie warunków udzielania ulg wskazanych w ustawie. Uchwałodawca, ustalając w § 3 katalog przesłanek (podstaw) do udzielenia ulg, w którym mieści się m.in. długotrwała choroba, orzeczenie niepełnosprawności, faktyczne opłacanie alimentów, czy też poniesienie szkód materialnych na skutek zdarzeń losowych, zdecydował się na doprecyzowanie, że okoliczności te winny być potwierdzone dokumentami wskazanymi przykładowo, przede wszystkim z tej przyczyny, aby wskazać potencjalnemu adresatowi tego unormowania, iż daną okoliczność należy uprawdopodobnić po to, by adresat (i potencjalny beneficjent ulg) miał świadomość, iż wystąpienie o ulgę nie może być bezpodstawne, a okoliczności, na które się powołuje muszą być w jakikolwiek sposób udokumentowane.

Zdaniem Rady, we wskazanych unormowaniach nie ma zapisów, które pozwalają na sformułowanie przez organ nadzoru zarzutu, że dokumenty te winny być załącznikami do wniosku, (vide str. 3 skargi trzeci wiersz od góry). Uchwałodawca w żadnym z przepisów uchwały nie zawarł normy stanowiącej, że np.: „do wniosku należy dołączyć...”. Również zarzut, że Rada Powiatu określiła we wskazanych fragmentach, jakie środki dowodowe mogą posłużyć za podstawę do wydania decyzji, przez co nie tylko przekroczyła granice kompetencji określone w art. 194 ust 2 ustawy, ale i naruszyła przepisy procedury administracyjnej, jest za daleko idący. Wskazanie bowiem przez radę powiatu przykładowych dokumentów, które mają uprawdopodobnić okoliczności, będące podstawą do ubiegania się o ulgi jest wyliczeniem przykładowym, o czym świadczą użyte w § 3 i § 8 następujące sformułowania:

- 1) w § 3 pkt 1 zawarte jest określenie „lub innym dokumentem (potwierdzającym chorobę, pobyt w szpitalu ...)” nie zostało przy tym nigdzie określone o jakiego rodzaju dokumencie mowa: urzędowym czy prywatnym. Tym samym katalog ich nie został zamknięty.
- 2) W § 3 pkt 2 użyto określenia „odpowiednim dokumentem”, także nie precyzując rodzaju tego dokumentu, a więc może to być przykładowo: stosowne orzeczenie zespołu d/s niepełnosprawności, jak i legitymacja rencisty. Zamiarem uchwałodawcy było wskazanie przykładowych dokumentów, tak więc wyliczenie zawarte w przepisach § 3 pkt 1, pkt 2, pkt 3 oraz § 8 pkt 4 nie jest wyliczeniem wyczerpującym. Żaden przepis przedmiotowej uchwały nie definiuje, że wskazane przykładowo dokumenty są jedynymi dowodami, które organ udzielający ulgi dopuści w przeszłym postępowaniu. Tak więc przepisy uchwały nie ograniczają do-

wodów dotyczących okoliczności stanowiących podstawę do udzielenia ulg jedynie do dokumentów wskazanych w uchwale.

Nadto uchwała nie zawiera żadnego przepisu, który normowałaby jakikolwiek rygor niezłożenia wskazanych dokumentów; ani też nie określa, że dokumenty te są „załącznikami do wniosku”. Jest oczywiste, że na skutek złożenia wniosku będzie prowadzone postępowanie administracyjne. Wobec powyższego – mając na względzie przepisy przedmiotowej uchwały, zarzut zawarty w skardze, że nastąpiło ograniczenie zakresu postępowania dowodowego w odniesieniu do procedury uregulowanej w k.p.a., jest bezpodstawny.

Rada Powiatu podkreśliła, że nie mając kompetencji do określenia trybu postępowania w przedmiotowej sprawie – jak to słusznie zauważył Wojewoda – nie uchwaliła przepisów, które ograniczałyby zakres postępowania dowodowego w sprawach udzielania ulg w stosunku do przepisów powszechnie obowiązujących. Przepisy tej uchwały w pełni pozwalają na prowadzenie postępowania dowodowego z urzędu i na wniosek nawet w sytuacji, gdyby wniosek został złożony bez wskazanych dokumentów, jak również na przeprowadzenie postępowania dowodowego uzupełniającego, gdyby dokumenty złożone przez wnioskodawcę nie pozwoliły na wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy.

Jednocześnie Rada Powiatu zwróciła uwagę, że celem przyjęcia uchwały w takim brzmieniu było przede wszystkim stworzenie takich podstaw prawnych do udzielania ulg, które pozwolą na rzetelne i rozważne orzekanie w tych sprawach; ostatecznie w konsekwencji udzielenia ulg to budżet powiatu ponosić będzie ciężar utrzymania dziecka w pieczy zastępczej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) sądy administracyjne właściwe są do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Uchwała rady powiatu jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego.

Art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r. Nr 270 ze zm.), stanowi, że sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zatem, sądy administracyjne mogą zakwestionować zaskarżone akty prawa miejscowego tylko wtedy, gdy są one niezgodne z prawem.

Stosownie do art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwały organu powiatu sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej i wykonuje część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność podlegającą z mocy art. 165 Konstytucji ochronie sądowej.

W myśl art. 171 Konstytucji działalność ta podlega nadzorowi wskazanych organów z punktu widzenia legalności. Wynika to również z art. 76 i 77 ustawy o samorządzie powiatowym. Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawach i musi się mieścić w granicach przez nie ustanowionych. Kwestia zgodności działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej. Art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi: „Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru”. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Zatem, obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały należy do organu nadzoru.

W niniejszej sprawie organ nadzoru przekroczył 30-dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego wskazanego w art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 81 ust. 1 powoływanej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Zaskarżona uchwała ma charakter normatywny i jako akt wykonawczy należący do kategorii prawa miejscowego powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii aktów. Punktem wyjścia jest regulacja zawarta w art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według której źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Art. 94 Konstytucji stanowi zaś, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W przedmiotowej sprawie Sąd dokonał kontroli uchwały Rady Powiatu z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków umarzania, odraczenia terminu płatności, rozkładania na raty lub odstępowania od ustalenia opłat za pobyt dziecka w pieczy zastępczej.

Wyżej wskazana uchwała została podjęta na podstawie 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 ustawy.

Stosownie do 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, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej oraz interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym.

W § 3 zaskarżona uchwała stanowi, że: „należność może być umorzona w całości lub części, jeżeli osoba zobowiązana nie jest w stanie zapłacić należności bez uszczerbku dla możliwości utrzymania własnego lub utrzymania rodziny, z powodu:

- 1) długotrwałej choroby własnej lub członka rodziny udokumentowanej zaświadczeniem, zwolnieniem lekarskim lub innym dokumentem potwierdzającym chorobę, pobyt w szpitalu, pobyt w sanatorium, rehabilitację, w sytuacji gdy jednocześnie zobowiązany poniósł znaczne wydatki na zakup leków, środków opatrunkowych, zaopatrzenia ortopedycznego udokumentowane fakturami lub rachunkami,
- 2) orzeczonej niepełnosprawności własnej lub członka rodziny potwierdzone odpowiednim dokumentem,
- 3) faktycznego opłacania na bieżąco alimentów zasądzonych wyrokiem sądu lub dobrowolnie opłacanych przez osobę zobowiązaną lub członka rodziny, co zostanie udokumentowane postanowieniem sądu oraz dowodami wpłat (przelewy, przekazy, pisemne potwierdzenie otrzymywania alimentów przez uprawnioną osobę),
- 4) gdy zobowiązany znajduje się na utrzymaniu osoby uprawnionej do pobierania świadczeń z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie zastępczej,
- 5) gdy zobowiązany znajduje się na utrzymaniu osoby innej niż wskazana w pkt. 4, jeżeli jest jednocześnie członkiem rodziny zobowiązanego i osoby pobierającej świadczenie określone w pkt. 4,
- 6) ponoszenia przez któregośkolwiek członka rodziny zobowiązanego opłaty za pobyt w Domu Pomocy Społecznej lub innej placówce pomocy społecznej,
- 7) poniesienia przez zobowiązanego lub jego rodzinę szkód materialnych na skutek zdarzeń losowych lub klęski żywiołowej takich jak: zalanie, uderzenie pioruna, wichura, pożar, wybuch potwierdzonych wywiadem środowiskowym.

Sąd podzielił stanowisko Wojewody, że 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. Określenie warunków, na jakich dopuszczalne będzie zastosowanie konkretnej ulgi, stanowi podstawę materialnoprawną działania starosty, a nie proceduralną. W odniesieniu do prowadzonego postępowania w sprawie zastosowania określonej ulgi w opłacie za pobyt w pieczy zastępczej będą miały zastosowanie przepisy procedury administracyjnej, dotyczącej postępowania dowodowego, w tym przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (np. art. 75 § 1 k.p.a., art. 83 § 3 k.p.a. i innych). Dodatkowo, zgodnie z art. 220 k.p.a., organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych i dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych (§ 1). 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). Postępowanie administracyjne będzie prowadzone w tym przypadku przez Starostę i to do niego należeć będzie ustalenie, jakiego rodzaju środki dowodowe uzna za konieczne dla potwierdzenia spełnienia warunków do zastosowania ulgi, czy treść wniosku jest wystarczająca do wy-

dania decyzji w tej sprawie i czy zachodzi konieczność wezwania stron o przedłożenie dokumentów na potwierdzenie zawartych w nim twierdzeń.

Odnosnie wprowadzonego w uchwale wymogu dołączenia do wniosku dokumentów potwierdzających okoliczności w nim wymienione należy zgodzić się z Wojewodą, że dokument jest tylko jednym ze środków dowodowych, przewidzianym w kodeksie postępowania administracyjnego. System środków dowodowych jest otwarty, jako dowód należy dopuścić wszystko, czego tylko prawo nie zabrania. Przez pojęcie środka dowodowego należy rozumieć wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiające dowodzenie. W tym kontekście ograniczenie wykazania okoliczności mających wpływ na zastosowanie art. 194 ust. 2 ustawy jedynie do dokumentów jest niedopuszczalne.

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.

Stwierdzić należy, że § 3 pkt 1, 2, 3 i 7 oraz § 8 ust. 4 zaskarżonej uchwały we wskazanym w skardze zakresie naruszają art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze ich działania na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a także art. 7 Konstytucji, w myśl którego uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

W związku z tym co zważono wyżej, w oparciu o art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 82 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym Sąd stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonej części.

Orzeczenie o kosztach znajduje uzasadnienie w art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.