

Wyrok  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Lublinie  
z dnia 12 grudnia 2012 r.  
II SA/Lu 705/12

Nietezowane

- *Legalis*

Skład sędziowski

Grażyna Pawłowska-Janusz

Jerzy Dudek (przewodniczący sprawozdawca)

Krzysztof Sidor

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 12 grudnia 2012 r. sprawy ze skargi G.Z. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia (...) r., nr (...) w przedmiocie pomocy pieniężnej dla rodziny zastępczej uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję Starosty z dnia (...) r., nr (...).

Uzasadnienie

Decyzją z dnia (...) kwietnia 2012 r., nr (...) Kierownik Działu Pomocy Instytucjonalnej Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w L. przyznał G.Z. świadczenie pieniężne na pokrycie kosztów utrzymania małoletniego K.Z. w rodzinie zastępczej spokrewnionej od dnia (...) kwietnia 2012 r. do dnia faktycznego opuszczenia przez K.Z. rodziny zastępczej nie dłużej niż do dnia osiągnięcia pełnoletności w kwocie 660 zł miesięcznie oraz dodatek na pokrycie zwiniętych kosztów utrzymania niepełnosprawnego K.Z. w rodzinie zastępczej spokrewnionej od dnia (...) kwietnia 2012 r. do dnia (...) lipca 2012 r. w kwocie 200 zł miesięcznie.

W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w L. z dnia (...) marca 2008 r., (...) G.Z. została ustanowiona rodziną zastępczą dla wnuka K.Z., który legitymuje się orzeczeniem Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności zaliczającym go do osób niepełnosprawnych do dnia (...) lipca 2012 r. Organ pierwszej instancji podniósł, że małoletni K.Z. nie osiąga dochodu - nie posiada renty, nie otrzymuje alimentów ani uposażenia rodzinnego. Organ wskazał, że wysokość przyznanego świadczenia w kwocie 660 zł oraz dodatku na pokrycie zwiniętych kosztów utrzymania dziecka niepełnosprawnego - 200 zł miesięcznie została ustalona zgodnie z art. 80 ust. 1 i art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. Nr 149, poz. 887 ze zm.).

Odwołanie od tej decyzji wniosła G.Z., podnosząc, że przyznana pomoc jest zaniżona i powinna wynosić 1241 złotych miesięcznie. W ocenie skarżącej, ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w sposób krzywdzący odnosi się do rodzin zastępczych spokrewnionych, w których przebywają małe dzieci obcypowojan choroba.

Decyzją z dnia (...) czerwca 2012 r., nr (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu decyzji Kolegium przytoczyło treść art. 35 ust. 1, art. 37 ust. 1, art. 80 ust. 1 - 4, art. 81 ust. 1 i art. 87 ust. 1 i ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Następnie organ odwoławczy wyjaśnił, że stosownie do treści art. 226 ust. 4 pkt 1 powołanej ustawy, wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje w sprawie pomocy pieniężnej na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zachowały moc do dnia wygaśnięcia nie dłużej jednak niż przez okres 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. od dnia 1 stycznia 2012 r. (z wyjątkiem art. 77 ust. 1, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2015 r. i art. 241, który wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia).

Kolegium podniósł, że w świetle przytoczonych regulacji wydane na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm., zwanej dalej PomSpoU) decyzje przyznające prawo do świadczenia na częściowe pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej utraciły moc z dniem 31 marca 2012 r., w związku z czym organ pierwszej instancji zobligowany jest do ustalania prawa do świadczenia na podstawie aktualnie obowiązującej ustawy.

Organ odwoławczy wskazał, że przeprowadzone przez organ pierwszej instancji postępowanie wykazało, że na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla M. St. w Lublinie z dnia (...) sierpnia 2005 r., został umieszczony w rodzinie zastępczej u babki G.Z. Jak wynika z orzeczenia Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności w L., na posiedzeniu w dniu (...) lipca 2007 r. K.Z. zaliczony został do osób niepełnosprawnych. Orzeczenie wydane zostało do dnia (...) lipca 2012 r. Ponadto, na podstawie złożonego przez G.Z. w dniu (...) kwietnia 2012 r. o świadczenia ustalono, że jej wnuk nie posiada żadnego źródła dochodu, o którym mowa w art. 80 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Zdaniem Kolegium, w ustalonym przez organ pierwszej instancji stanie faktycznym zaskarżona decyzja w pełni znajduje umocowanie w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Dodatkowo Kolegium zaznaczyło, że zarówno zasady wyliczania wysokości świadczenia pieniężnego na pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej, jak i okres, na który może być jego przyznanie, w sposób jednoznaczny określa ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W związku z tym organ administracji publicznej nie może według swego uznania przyznawać przedmiotowego świadczenia,

kieruj c si innymi wzgl dami, w tym zasadami wspól ycia społecznego, czy słuszno ci, maj c na wzgl dzie trudne okoliczno ci yciowe wnioskodawcy.

Skarg na decyzj Kolegium zło yła G.Z., wnosz c o jej uchylenie i przyznanie prawa do wiadczenia na pokrycie kosztów utrzymania małoletniego K.Z. w wysoko ci ustalonej decyzj Kierownika Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w L. z dnia (...) lipca 2010 r., nr (...) r., tj. w kwocie 1241,10 złotych miesi cznie. Skar ca podniosła, e na podstawie zaskar onej decyzji od dnia (...) kwietnia 2012 r. wysoko przyznanego wiadczenia została obni ona, z czym nie mo e si zgodzi , poniewa K.Z. jest dzieckiem niepełnosprawnym, wymagaj cym opieki i pomocy w codziennej egzystencji. Skar ca wskazała, e w terminie 14 dni od dnia wej cia w ycie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zast pczej nie została poinformowana o konieczno ci zło enia wniosku o wypłat wiadczenia na dotychczasowych zasadach.

W odpowiedzi na skarg organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie, podtrzymuj c argumentacj zawart w uzasadnieniu zaskar onej decyzji. Ponadto organ wyja nił, e w niniejszej sprawie bezsporne jest, e strona uprawniona jest do otrzymywania wiadczenia pieniego na pokrycie kosztów utrzymania małoletniego K.Z. w rodzinie zast pczej spokrewnionej wraz z dodatkiem na pokrycie zwi kszonych kosztów utrzymania dziecka niepełnosprawnego.

Organ powołał si ponadto na tre art. 226 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zast pczej, zgodnie z którym sprawy o wynagrodzenie, dodatki na pokrycie kosztów utrzymania dziecka lub osoby przebywaj cej w rodzinie zast pczej lub placówce opieku czo-wychowawczej typu rodzinnego, do których prawo powstało przed dniem wej cia w ycie niniejszej ustawy, podlegaj rozpatrzeniu na zasadach i w trybie okre lonych w przepisach dotychczasowych, jednak e warunkiem jest zło enie wniosku osoby otrzymuj cej te wiadczenia, dodatki i wynagrodzenia. Kolegium podniosło, e przepis art. 226 ust. 7 powołanej ustawy zobowi zuje starost do poinformowania w terminie 14 dni od dnia wej cia w ycie ustawy, rodziny zast pczej oraz osoby prowadz cej placówk opieku czo wychowawcz typu rodzinnego o mo liwo ci zło enia takiego wniosku. Jednocze nie art. 226 ust. 6 ustawy stanowi, e wniosek składa si w ci gu miesi ca od dnia wej cia w ycie niniejszej ustawy, a wi c do dnia (...) stycznia 2012 r.

Kolegium wyja niło, e z brzmienia art. 226 ust. 8 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zast pczej jednoznacznie wynika, e niezło enie wniosku w terminie wskazanym w ust. 6 skutkuje tym, e do spraw wymienionych w ust. 5 stosuje si przepisy tej ustawy.

Zdaniem Kolegium, w wietle przytoczonych unormowa w sposób nie budz cy w tpliwo ci okre lone zostały warunki przyznawania wiadczenia pieniego na pokrycie kosztów utrzymania małoletniego w rodzinie zast pczej, w tym okre lony został termin, w którym nale y zło y wniosek umo liwiaj cy przyznanie i wypłat wiadczenia na dotychczasowych zasadach, a tak e konsekwencje niezachowania tego terminu. Kolegium wskazało, e z tre ci art. 226 ust. 8 ustawy wynika, e w sytuacji, gdy przedmiotowy wniosek nie został zło ony w ustawowym terminie, podstaw do rozpatrzenia wniosku o wiadczenie stanowi przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zast pczej. Dodatkowo organ odwoławczy podniósł, e analiza akt sprawy wskazuje, e strona na adnym etapie post powania nie kwestionowała zasadno ci przyznania prawa i wysoko ci wiadczenia na pokrycie kosztów utrzymania małoletniego K.Z. w rodzinie zast pczej ustalonego według reguł wynikaj cych z przepisów tej ustawy, jak równie nie wnosila o przywrócenie terminu, w którym istniała mo liwo dokonania wyboru co do sposobu jego ustalenia. Natomiast z tre ci odwołania od decyzji organu pierwszej instancji wynika głównie, i w ocenie skar cej, aktualnie obowi zuj ce przepisy w sposób krzywdz cy odnosz si do rodzin zast pczych, w których przebywaj dzieci obci one chorob , gdy przyznawane na ich podstawie wiadczenia uległy obni eniu.

W zwi zku z powy szym Kolegium uznało, e brak zło onego w ustawowym terminie wniosku zawieraj cego o wiadczenie o wyborze zasad i trybu przyznania prawa do przedmiotowego wiadczenia wyklucza mo liwo rozpatrzenia sprawy o wiadczenie pienie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zast pczej na podstawie uprzednio obowi zuj cych przepisów, a zatem organ pierwszej instancji zobligowany był do ustalania prawa do wiadczenia na podstawie obowi zuj cej ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zast pczej.

Wojewódzki S d Administracyjny zwa ył, co nast puje:

Skarga jest zasadna. Zaskar ona decyzja i utrzymana ni w mocy decyzja organu pierwszej instancji naruszaj prawo.

Przedmiotem kontroli s dowoadministracyjnej w niniejszej sprawie jest decyzja przyznaj ca G.Z. wiadczenie pienie wraz z dodatkiem w ł cznej wysoko ci 860 zł na pokrycie kosztów utrzymania niepełnosprawnego wnuka - małoletniego K.Z. w rodzinie zast pczej spokrewnionej, wydana na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zast pczej.

Z niewadliwych ustale organów obu instancji wynika, e G.Z. została ustanowiona rodzin zast pcz dla wnuka K.Z., który legitymuje si orzeczeniem Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawno ci zaliczaj cym go do osób niepełnosprawnych do dnia (...) lipca 2012 r. Bezsporne jest równie , e małoletni K.Z. nie osi ga dochodu - nie posiada renty, nie otrzymuje alimentów ani uposa enia rodzinnego.

Okoliczno ci te nie były przez G.Z. kwestionowane.

Skar ca nie podziela natomiast stanowiska organów obu instancji, e podstaw prawn przyznania jej wiadczenia pieniego na pokrycie kosztów utrzymania wnuka K.Z. stanowi przepisy ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zast pczej.

Jej zdaniem, decyzja przyznaj ca przedmiotowe wiadczenie powinna zosta wydana w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, które były korzystniejsze dla uprawnionych ni przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zast pczej.

Rozstrzygaj c ten spór, w pierwszej kolejno ci nale y wskaza , e zaskar ona decyzja oraz utrzymana ni w mocy decyzja organu pierwszej instancji zostały wydane na podstawie art. 80 ust. 1 pkt 1 i art. 81 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zast pczej.

W myśl tych przepisów, rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka, na które umieszczone dziecko przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów jego utrzymania, nie niższa niż kwota 660 zł miesięcznie - w przypadku dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej spokrewnionej. Rodzinie zastępczej oraz prowadzącemu rodzinny dom dziecka na dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności przysługuje dodatek nie niższy niż kwota 200 zł miesięcznie na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania tego dziecka.

Powołane regulacje weszły w życie w dniu 1 stycznia 2012 r.

Przed tą datą świadczenie pieniężne dla rodziny zastępczej na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego w niej dziecka, a także dodatek na pokrycie zwiększonych kosztów utrzymania dziecka niepełnosprawnego umieszczonego w tej rodzinie przyznawane było na podstawie art. 78 ust. 1, 2 i ust. 4 pkt 5 PomSpoU.

Stosownie do treści powołanych przepisów, rodzinie zastępczej udziela się pomocy pieniężnej na czesne i inne pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w niej dziecka. Podstawą ustalenia wysokości pomocy pieniężnej jest kwota 1.621 zł. Starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej udziela tej rodzinie pomocy pieniężnej w wysokości nie niższej niż 80% podstawy - w przypadku dziecka w wieku powyżej 7. roku życia do ukończenia 18. roku życia, posiadającego orzeczenie o niepełnosprawności albo orzeczenie o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności i umieszczonego w rodzinie zastępczej na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich pomniejszonej o kwotę odpowiadającą 50% dochodu dziecka, nie mniej jednak niż 20% podstawy.

Art. 78 PomSpoU został uchylony przez art. 218 pkt 16 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z dniem 1 stycznia 2012 r.

Zatem co do zasady od tej daty w sprawach świadczeń pieniężnych na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej organy orzekające na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Od tej zasady ustawodawca przewidział wyjątek.

W myśl art. 226 ust. 4 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wydane na podstawie przepisów dotychczasowych decyzje w sprawie pomocy pieniężnej na czesne i inne pokrycie kosztów utrzymania dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej zachowują moc do dnia wygaśnięcia, nie dłużej jednak niż przez okres 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Stosownie do treści art. 226 ust. 5, 6 i 8 powołanej ustawy, sprawy o dodatki oraz świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka lub osoby przebywającej w rodzinie zastępczej, do których prawo powstało przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają rozpatrzeniu na zasadach i w trybie określonych w przepisach dotychczasowych (tj. na zasadach i w trybie przepisów ustawy o pomocy społecznej), na wniosek osoby otrzymującej te świadczenia, dodatki i wynagrodzenia, który składa się w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Niezłożenie wniosku w tym terminie powoduje, że do wymienionych wyżej spraw stosuje się przepisy obowiązującej ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W okolicznościach niniejszej sprawy nie oznacza to jednak braku możliwości przyznania przedmiotowego świadczenia na podstawie przepisów dotychczasowych.

Art. 226 ust. 7 tej ustawy nakłada na starostę obowiązek poinformowania rodziny zastępczej o możliwości złożenia tego wniosku w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, czego, jak wynika z całości kształtu materiału dowodowego sprawy, Starosta Lubartowski nie uczynił.

W związku z tym, że skarżąca nie złożyła przedmiotowego wniosku w ustawowym terminie, a także z uwagi na to, że wydana na podstawie dotychczasowych przepisów decyzja z dnia (...) lipca 2010 r., przyznająca skarżącej świadczenie pieniężne na pokrycie kosztów utrzymania wnuka K.Z. wygasła w dniu 1 kwietnia 2012 r., organy przyznały jej świadczenie w oparciu o przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, które, jak wyżej wskazano, są mniej korzystne dla uprawnionych niż uchylony tym samym art. 78 PomSpoU.

Z wykładni art. 226 ust. 6 i 8 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wynika, że miesięczny termin na złożenie wniosku o świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej na zasadach i w trybie określonych w przepisach dotychczasowych, jest terminem zawitym. Wbrew stanowisku Kolegium, skarżąca nie mogła zatem ubiegać się o jego przywrócenie.

Wprawdzie art. 226 ust. 6 powołanej ustawy stanowi, że termin ten liczony jest od dnia wejścia w życie tej ustawy, jednak regulacji tej nie można interpretować w oderwaniu od innych przepisów, w tym przede wszystkim przepisu art. 226 ust. 5 obowiązującego starostę do poinformowania osoby uprawnionej o możliwości i terminie złożenia przedmiotowego wniosku.

Mając na uwadze charakter przedmiotowego terminu i treść art. 226 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, należało uznać, że niezbędnym warunkiem rozpoczęcia biegu tego terminu jest dopełnienie przez starostę obowiązku nałożonego dyspozycją art. 226 ust. 5 tej ustawy. Inaczej mówiąc, jeżeli starosta nie poinformuje osoby uprawnionej o możliwości złożenia wniosku o przyznanie świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej na zasadach i w trybie określonych w przepisach dotychczasowych, to miesięczny termin na złożenie tego wniosku nie biegnie i osoba uprawniona może złożyć taki wniosek w każdym czasie (tak również wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 360/12).

Odmienne wykładnia przytoczonych uregulowań prowadziłaby do sytuacji, w której niedopełnienie ustawowego obowiązku nałożonego na organ administracji powodowałoby powstanie negatywnych skutków dla strony. Stanowiłoby to naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady sprawiedliwej i społecznej oraz wynikającej z art. 8 KPA zasady budzenia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do organów administracji publicznej.

Na tle powyższych uwag można sformułować ogólną zasadę, wedle której, strona nie może ponosić negatywnych konsekwencji naruszenia prawa przez organ administracji.

Tymczasem w niniejszej sprawie organy obu instancji nie rozważyły skutków prawnych niepoinformowania skarżącej przez Starostę L. o możliwości złożenia wniosku, o którym mowa w art. 226 ust. 5 i 6 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w kontekście biegu terminu do złożenia tego wniosku. Tym samym naruszyły nie tylko dyspozycje przepisów art. 226 ust. 5-8 powołanej ustawy, ale również podstawowe zasady postępowania administracyjnego, na czele z wyżej wskazanymi zasadami wyrażonymi w art. 8 KPA, a także wynikającymi z art. 9 KPA zasadami informowania.

Wskazane uchybienia przepisom prawa procesowego i materialnego uzasadniają uchylenie zaskarżonej decyzji oraz utrzymanie jej w mocy decyzji organu pierwszej instancji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c oraz art. 135 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.).

Rozpoznajcie sprawę ponownie, organ uwzględni wszystkie przedstawione wyżej uwagi, w szczególności prawidłowo ustali podstawy prawne przyznania skarżącej świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania wnuka w rodzinie zastępczej, a wydane rozstrzygnięcie uzasadni zgodnie z zasadami określonymi w art. 107 § 3 KPA.

Z tych wszystkich względów sąd orzekł, jak w sentencji wyroku.