Piecza zastępcza. Porozumienie na granicy prawa cywilnego i administracyjnego

Kategoria: Polityka Społeczna
Opublikowano: wtorek, 30, październik 2012 23:00
Bernadeta Skóbel
Odsłony: 5389

Pytanie: PCPR zwraca się z prośbą o udzielenie informacji czy żądanie przez niektóre powiaty w porozumieniach dotyczących pobytu dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej na terenie innego powiatu, pisemnej zgody na wypłatę świadczeń fakultatywnych jest zgodne z przepisami prawa.

Jeśli bowiem powiat odpowiedzialny za zwrot środków finansowych odmówi przyznania świadczenia fakultatywnego zasadnego w ocenie organu przyznającego świadczenie fakultatywne, to czy w wydaniu decyzji odmownej organ przyznający świadczenie fakultatywne może wskazać, że organ odpowiedzialny za zwrot świadczenia fakultatywnego nie dysponuje środkami finansowymi i odmówić na tej podstawie przyznania świadczenia fakultatywnego.

W opinii pytającego brak jest podstawy prawnej umożliwiającej przyjęcie takiego brzmienia porozumienia, o którym mowa powyżej, które nakazywałoby uzyskiwanie pisemnej zgody innego powiatu na przyznanie rodzinie zastępczej funkcjonującej na terenie Powiatu Opoczyńskiego świadczeń fakultatywnych. Decyzja o przyznaniu świadczeń fakultatywnych rodzinie zastępczej jest decyzją uznaniową, jednakże nie widzimy możliwości warunkowania przyznania tych świadczeń od uzyskania na to zgody innego powiatu. To Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie jest organem przyznającym takie świadczenie fakultatywne rodzinie zastępczej funkcjonującej na terenie danego powiatu.

Decyzje podlegają kontroli instancyjnej, a także sądowo-administracyjnej pod względem prawidłowości i zgodności z prawem. Ponadto czekanie na zgodę innego powiatu, z którym zawierane jest porozumienie znacząco przedłuży okres wydania decyzji z sprawie w/w świadczeń ponad termin określony w k.p.a. W przypadku przyjęcia brzmienia konsultacji pisemnych świadczeń fakultatywnych porozumienia zaproponowanego przez powiat odpowiedzialny za zwrot środków finansowych, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Opocznie wydając decyzję dotyczącą świadczeń fakultatywnych dla rodziny zastępczej musiałoby się kierować wolą innego powiatu co do przyznania tych świadczeń.

Strona uzyskująca w takim przypadku decyzję odmowną mogłaby ją zaskarżyć do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a następnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Opocznie narażałoby się w takiej sytuacji na zarzut wydania decyzji odmownej bez podstawy prawnej, opierając się na woli podmiotu, który nie jest stroną w sprawie ani też nie jest organem, o którym mowa w art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego. W naszej ocenie nie jest możliwe zastosowanie w takiej sytuacji przepisu art. 106 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż w przepisie tym mowa jest o uzależnieniu wydania decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ w przypadku, gdy przepis prawa tak stanowi. W związku z powyższym zwracamy się o zajęcie stanowiska w powyższej sprawie.

Odpowiedź: Zgodnie z art. 192 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej to powiat właściwy ze względy na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej ponosi m.in. wydatki na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka. Zgodnie z ust. 5 tego samego artykułu powiat, na terenie którego funkcjonują mogące przyjąć dziecko rodzina zastępcza, rodzinny dom dziecka lub placówka opiekuńczo-wychowawcza, zawiera z powiatem właściwym do ponoszenia wydatki na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka, porozumienie w sprawie przyjęcia dziecka oraz warunków jego pobytu i wysokości wydatków.

Porozumienie ma charakter cywilnoprawny (tak przykładowo postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2012 r. sygn. I OW 214/11 CBOSA), w związku z tym iż ma ono

Phoca PDF

charakter wiążący jedynie strony porozumienia, treść nie może mieć bezpośredniego wpływu na prawa i obowiązki stron w prowadzonym przez organ postępowaniu administracyjnym. W tym miejscu odnosząc się do art. 106 §1 kodeksu postępowania cywilnego, w mojej ocenie pytający ma rację i powołany przepis nie może mieć zastosowania w postepowaniu o przyznanie świadczenia fakultatywnego, jeżeli w porozumieniu strony zastrzegą uzgodnienie wysokości świadczenia fakultatywnego. W powołanym przepisie mowa jest o przepisie prawa powszechnie obowiązującym. Pytanie czy zastrzeżenie pisemnej zgody powiatu, do którego obowiązków należy ponoszenie kosztów pobytu dziecka w pieczy zastępczej jest zgodne z prawem?

W mojej ocenie tak. Ustawodawca mówi, że porozumienie obejmuje m.in. kwestie dotyczące wysokości wydatków ponoszonych na utrzymanie dziecka w pieczy zastępczej. W przypadku świadczeń fakultatywnych, co do których fakt przyznania oraz wysokość nie jest możliwa do wyliczenia w momencie zawierania porozumienia taki zapis wydaje się wręcz niezbędny, jednakże organ prowadzący postępowanie uzasadniając odmowę przyznania świadczenia lub przyznając to świadczenie w wysokości niższej niż oczekiwana przez stronę nie może oprzeć swojego rozstrzygnięcia jedynie o treść porozumienia wiążącego powiaty oraz ewentualnego oświadczenia powiatu właściwego do ponoszenia kosztów o braku zgody na przyznanie świadczenia fakultatywnego. Podpisanie porozumienia przez powiat nie zwalnia bowiem organu z prowadzenia postepowania zgodnie z zasadami kodeku postępowania administracyjnego.

Reasumując w przypadku zawierania porozumień, w odniesieniu do świadczeń fakultatywnych zalecałabym:

- wskazanie w treści porozumienia terminu, możliwie krótkiego (np. 5, 7 dni), w którym powiat właściwy do ponoszenia kosztów utrzymania dziecka w pieczy zastępczej wypowie się co do tego czy świadczenie powinno być przyznane i w jakie wysokości, wraz z uzasadnieniem prawnym i faktycznym. Rygorem powinno być potraktowanie milczenia powiatu, jako zgody na wszelkie ustalenia organu podjęte w toku postępowania administracyjnego.
- przy podpisywaniu porozumienie wzięcie pod uwagę treści umów podpisanych z rodzinami zastępczymi oraz prowadzącymi rodzinne domy dziecka. Zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej umowa z rodziną zastępczą obejmuje m.in. sposób i zakres finansowania pieczy zastępczej. Zgodnie z art. 62 ust. 2 umowa z prowadzącym rodzinny dom dziecka określa m.in. sposób i zakres finansowania działalności rodzinnego domu dziecka, ze wskazaniem wysokości środków przeznaczonych na poszczególne cele. Jeżeli zatem na etapie podpisywania powołanych umów przesądzono o zasadach przyznawania świadczeń fakultatywnych, powinno to znaleźć odzwierciedlenie w treści porozumienia, o którym mowa w art. 192 ust. 5 ustawy.
- jak była mowa wyżej, treść porozumienia nie może przesądzać o prawie strony do otrzymania w trybie administracyjnym świadczenia, w związku z tym w treści porozumienia powiat „przyjmujący" dziecko powinien zastrzec w porozumieniu, że w przypadku uchylenia decyzji administracyjnej bądź w trybie kontroli instancyjnej bądź w trybie kontroli sądowoadministarcyjnej, organowi powiatu będzie przysługiwało prawo przyznania świadczenia w wyżej niż uzgodniona w treści porozumienia, jeżeli taka dyspozycja będzie wynikała z treści uzasadnienia samorządowego kolegium odwoławczego lub wyroku sądu administracyjnego.

W samym uzasadnieniu decyzji administracyjnej organ powinien rozważyć interes strony oraz interes publiczny, w tym ostatnim przypadku będzie to sytuacja finansowa powiatu zobowiązanego do

Phoca PDF

ponoszenia kosztów utrzymania dziecka w pieczy zastępczej. Uzasadnienie nie może być lakoniczne i odwoływać się wyłącznie do treści porozumienia zawartego pomiędzy powiatami.

Phoca PDF