



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 lutego 2022 r.

Poz. 546

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.33.1.2022.MW3 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 28 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 pkt 1 uchwały nr XL/317/21 Rady Gminy Gromadka z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za wyżywienie i opłaty za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym w Modle prowadzonym przez Gminę Gromadka.

Uzasadnienie

Rada Gminy Gromadka, podjęła na sesji w dniu 28 grudnia 2021 r. uchwałę nr XL/317/21 w sprawie ustalenia wysokości opłat za wyżywienie i opłaty za pobyt dziecka w Klubie Dziecięcym w Modle prowadzonym przez Gminę Gromadka, dalej jako: uchwała.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 stycznia 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że §1 ust. 1 pkt 1 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021 r. poz. 75 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP, polegającym na przekroczeniu zakresu delegacji ustawowej.

Podstawę prawną dla podjęcia przedmiotowej uchwały stanowią przepisy art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa. Natomiast z przepisu art. 59 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wynika, że opłaty, o których mowa w art. 58 ust. 1, z tytułu korzystania ze żłobka i klubu dziecięcego utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz z usług dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego są wnoszone przez rodziców na rzecz odpowiednio gminy, powiatu lub województwa (ust. 1). Rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat (ust. 2).

Ustawodawca jednoznacznie ustalił zakres kompetencji rady gminy, upoważniając ją do ustalenia wysokości opłat ponoszonych w żłobkach lub klubach dziecięcych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3). Na podstawie przepisu art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma prawo do zastosowania częściowych lub całkowitych zwolnień z powyższych opłat. Korzystając z uprawnienia do zastosowania zwolnień od ponoszenia opłat, rada gminy powinna określić warunki tego zwolnienia.

Organ nadzoru zaznacza, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Każda norma kompetencyjna musi być zatem tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy i uwzględniała treść delegacji ustawowej. Podstawowymi dyrektywami wykładni norm o charakterze kompetencyjnym są: zakaz domniemania kompetencji oraz obowiązek interpretowania normy upoważniającej w sposób ścisły i literalny oraz zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Z przepisu art. 59 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wynika uprawnienie rady gminy do wprowadzenia częściowego lub całkowitego zwolnienia z obowiązku ponoszenia opłat. Brak jest natomiast upoważnienia ustawowego dla rady gminy do regulowania kwestii związanych z „umorzeniem opłaty”. W tym miejscu należy zauważyć, że czym innym jest zwolnienie od ponoszenia opłaty, a czym innym jej umorzenie i obu tych pojęć nie należy ze sobą utożsamiać. W razie wystąpienia określonych w uchwale warunków zwolnień z opłaty, obowiązek uiszczenia opłaty w ogóle nie powstanie. Natomiast „umorzenie zobowiązania” należy odnieść do sytuacji, gdy obowiązek uiszczenia należności powstanie, lecz skutek rezygnacji z dochodzenia należności, zobowiązanie wygaśnie. Wobec tego nie można zakładać, że bez znaczenia jest, czy na podstawie powyższej delegacji ustawowej rada gminy określi warunki zwolnienia od ponoszenia opłaty, czy też warunki jej umorzenia, czy też ureguluje obie te kwestie.

Tymczasem w § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Gminy Gromadka postanowiła, że „Jeżeli umowa o świadczenie opieki nad dzieckiem do lat 3 zawarta z rodzicem (opiekunem prawnym) zostanie rozwiązana przez Kierownika Klubu Dziecięcego w Modle do 10 danego miesiąca, to opłata o której mowa w § 1 ust. 1 uchwały może zostać umorzona przez Kierownika Klubu Dziecięcego w Modle”. Zatem na mocy kwestionowanego przepisu, Rada Gminy Gromadka wyposażyla Kierownika Klubu Dziecięcego w Modle w kompetencję do umorzenia opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym, do czego nie była uprawniona. Jednocześnie w § 2 uchwały Rada Gminy Gromadka zrealizowała upoważnienie do zastosowania zwolnień od ponoszenia opłat stanowiąc, że „W przypadku czasowego ograniczenia lub zawieszenia działalności klubu dziecięcego uzasadnionego nadzwyczajnymi okolicznościami zagrażającymi życiu lub zdrowiu dzieci, rodzicom (opiekunom prawnym) przysługuje zwolnienie z opłaty miesięcznej, za miesiąc w którym klub dziecięcy nie świadczył usług”.

W świetle zaprezentowanych rozważań, przepis § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały regulujący kwestię umorzenia opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym wykracza poza zakres ustawowego upoważnienia, co stanowi naruszenie prawa w stopniu istotnym, uzasadniającym stwierdzenie jego nieważności.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski