



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 marca 2023 r.

Poz. 2034

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.141.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/431/23 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym utworzonym przez Gminę Wilamowice oraz ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka korzystającego z opieki w takim klubie, w całości, jako sprzecznej z art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 204 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Wilamowicach podjęła uchwałę Nr LVII/431/23 w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym utworzonym przez Gminę Wilamowice oraz ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka korzystającego z opieki w takim klubie, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. 58 ust. 1 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy *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 albo sejmik województwa. Dodatkowo art. 12 ust. 2 i 3 ustawy stanowią, że: W żłobku i klubie dziecięcym zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony za dodatkową opłatą.*

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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone

przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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 powyższych przepisów wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę na podstawie upoważnienia zawartego w art. 58 ust. 1 ustawy powinien określić wysokość:

- 1) opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym do 10 godzin dziennie,
- 2) opłaty dodatkowej za wydłużony pobyt dziecka w klubie dziecięcym (art. 12 ust. 3 ustawy) oraz
- 3) maksymalnej opłaty za wyżywienie.

Tymczasem z treści kwestionowanej uchwały wynika, że Rada Miejska w Wilamowicach nie określiła wysokości opłaty dodatkowej za wydłużony pobyt dziecka w klubie dziecięcym. Należy przy tym podkreślić, że brak określenia przez Radę ww. opłaty w treści kwestionowanej uchwały uniemożliwia skorzystanie z uprawnienia, o którym mowa w art. 12 ust. 3 ustawy. Kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia wszystkich opłat wskazanych w art. 58 ust. 1 ustawy nie może zostać zrealizowana przez inny podmiot.

Wskazane zaniechanie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 58 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, polegające na niewypełnieniu przez Radę delegacji ustawowej zawierającej upoważnienie do podjęcia kwestionowanej uchwały. Charakter powyższego naruszenia przesądza o konieczności wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego w całości.

Wobec powyższego Wojewoda Śląski pismem Nr NPII.4131.1.141.2023 z dnia 14 lutego 2023 r. zawiadomił Radę Miejską w Wilamowicach o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

W dniu 20 lutego 2023 r. do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynęło pismo Burmistrza Wilamowice oraz Przewodniczącej Rady Miejskiej z dnia 20 lutego 2023 r. zawierające stanowisko wobec zarzutu istotnego naruszenia prawa przez uchwałę, wskazanego w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego. W treści ww. pisma wskazano, że przedmiotowa uchwała nie narusza art. 58 ust. 1 ustawy. Podniesiono również, że na terenie Gminy działa jeden klub dziecięcy, czynny od poniedziałku do piątku w godzinach od 6.30 do 16.30, tj. 10 godzin dziennie. Ponadto wyjaśniono, że w jednostkowych, nadzwyczajnych sytuacjach, opieka nad danym dzieckiem przedłużana jest ponad dziesięciogodzinny wymiar, jednak nie więcej niż o kilka - kilkadziesiąt minut. Z tego tytułu rodzice dziecka nie ponoszą jakiegokolwiek dodatkowej opłaty, a powyższe rozwiązanie jest akceptowane przez organy Gminy Wilamowice. Dodatkowo wskazano, że charakter norm zawartych w przedmiotowej uchwale przesądza o tym, że stanowi ona akt prawa miejscowego, należy jednak zwrócić uwagę, że na terenie gminy działa wyłącznie jeden klub dziecięcy. Jednocześnie, przedmiotowa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, stanowiącym podstawę do ustalenia stosunku cywilnoprawnego między Gminą Wilamowice a rodzicami korzystającymi z klubu dziecięcego. Z treści pisma wynika ponadto, że żaden przepis nie wprowadza obowiązku ustalenia przez radę gminy dodatkowej opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy. Brak jest również bezwzględnego obowiązku wydłużenia wymiaru opieki ponad 10 godzin dziennie. W treści art. 58 ust. 1 ustawy wskazano zatem jedynie organ uprawniony, a nie zobowiązany, do ustalenia opłaty dodatkowej. Gdyby zamiarem ustawodawcy było nałożenie na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego obowiązku określenia opłaty dodatkowej, przepis art. 12 ust. 3 ustawy powinien brzmieć: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym, na wniosek rodziców, wydłuża się za dodatkową opłatą”. Wobec powyższego, zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym w treści ww. pisma, uchwała jest zgodna z prawem, bowiem nie doszło do niepełnej realizacji delegacji ustawowej.

Odnosząc się do przytoczonych wyżej wyjaśnień należy wskazać, że upoważnienie ustawowe do podjęcia uchwały w przedmiocie wysokości opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym, opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy oraz maksymalnej wysokości opłat za wyżywienie, zostało zawarte w treści art. 58 ust. 1 ustawy. Przepis ten wyraźnie wskazuje na obowiązek organu stanowiącego jednostki

samorządu terytorialnego w zakresie określenia wysokości ww. opłat, na co wskazuje sformułowanie: *Wysokość opłaty (...) ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa*. Ustalenie wysokości każdej z trzech opłat wskazanych w art. 58 ust. 1 ustawy stanowi obligatoryjny element uchwały, niezbędny dla pełnej realizacji upoważnienia ustawowego.

W związku z powyższym nie można zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w piśmie z dnia 20 lutego 2023 r., zgodnie z którym gdyby zamiarem ustawodawcy było nałożenie na organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego obowiązku określenia opłaty dodatkowej, przepis art. 12 ust 3 ustawy powinien brzmieć: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym, na wniosek rodziców, wydłuża się za dodatkową opłatą”. Przepis art. 12 ust. 3 ustawy nie stanowi delegacji ustawowej do podjęcia kwestionowanej uchwały, lecz w oparciu o tę regulację rodzice dziecka mogą wnioskować o wydłużenie wymiaru opieki nad dzieckiem w klubie dziecięcym. Wniosek ten może być rozpatrzony pozytywnie lub negatywnie, natomiast obowiązkiem organu stanowiącego jest stworzenie ram dla możliwości stosowania powyższej procedury w postaci ustalenia wysokości opłaty dodatkowej. Z treści art. 12 ust. 3 ustawy jednoznacznie wynika, że wydłużenie wymiaru opieki nad dzieckiem w klubie dziecięcym wymaga uiszczenia opłaty. Należy przy tym zaznaczyć, że ustawodawca stworzył możliwość całkowitego lub częściowego zwolnienia z ponoszenia opłat wymienionych w art. 58 ust. 1 ustawy, jednak w tym celu konieczne jest uprzednie podjęcie przez radę gminy uchwały w przedmiocie określenia warunków takiego zwolnienia, o której mowa w art. 59 ust. 2 ustawy. Tymczasem w piśmie z dnia 20 lutego 2023 r. wprost wskazano, że sytuacje wydłużenia wymiaru opieki mają miejsce, a opłata z tego tytułu nie jest pobierana. Powyższy stan faktyczny pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy.

Należy podkreślić, że na gruncie niniejszej sprawy nie ma znaczenia czy na terenie gminy działa jeden klub dziecięcy czy też większa ich liczba. Rodzice korzystający z klubu dziecięcego mają bowiem prawo wnioskować o wydłużenie wymiaru opieki na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy bez względu na to czy na obszarze gminy działa inny klub dziecięcy. Brak określenia wysokości opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy uniemożliwia pozytywne rozpatrzenie takiego wniosku w sposób zgodny z prawem.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVII/431/23 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 25 stycznia 2023 r. w sprawie ustalenia opłaty za pobyt dziecka w klubie dziecięcym utworzonym przez Gminę Wilamowice oraz ustalenia maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie dziecka korzystającego z opieki w takim klubie, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz