



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 28 października 2019 r.

Poz. 5122

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.551.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 25 października 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XIII/81/19 Rady Gminy Piecki z dnia 25 września 2019 r. w sprawie utworzenia Klubu Dziecięcego „Słoneczko” i nadania mu statutu w części dotyczącej § 7 ust. 3, § 9 ust. 5, § 14 ust. 4.**

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Piecki, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (Dz.U. z 2019 r., poz. 409 z późn. zm.), art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), utworzyła Klub Dziecięcy „Słoneczko” i nadała mu statut, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy załącznika do uchwały Nr XIII/81/19, w sposób istotny naruszają prawo.

Na wstępie podkreślić trzeba, że organ stanowiący gminy, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd, dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, co przejawia się tym, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, zgodnie z ich literalnym brzmieniem. Jednocześnie zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Postulaty te znajdują odzwierciedlenie m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

W myśl art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, m.in. jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć i prowadzić żłobki i kluby dziecięce. Ustawodawca postanowił również, że żłobek i klub dziecięcy działać ma na podstawie statutu (art. 11 ust. 1 ww. ustawy), nadanego przez podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy (art. 11 ust. 2 ww. ustawy), który określa w szczególności: nazwę i miejsce jego prowadzenia (pkt 1), cele i zadania oraz sposób ich realizacji, z uwzględnieniem wspomaganie indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomaganie rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych – ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności (pkt 2), warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych (pkt 3) warunki przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b (pkt 3a) oraz zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym i zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku lub klubie dziecięcym (pkt 5).

Stosownie do art. 58 ust. 1 przedmiotowej ustawy, rada gminy jest właściwa do określenia, w drodze uchwały, wysokości opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3 (gdy wymiar opieki w żłobku lub klubie

dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, został wydłużony), 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. Opłaty te określone są zatem odrębną uchwałą.

Działając na podstawie cytowanych przepisów (art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3), w § 9 ust. 5 załącznika do przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Piecki postanowiła, że opłata za pobyt dziecka w Klubie dziecięcym i za wyżywienie – z zastrzeżeniem zapisu § 9 ust. 4, powinna być wnoszona z góry poprzez wpłatę należności na konto bankowe do 10 dnia każdego miesiąca.

Jednakże powołane przepisy tejże ustawy, upoważniają podmiot, który utworzył klub dziecięcy do określenia zasad jedynie w zakresie ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym, a nie ich pobierania.

Kwestie pobierania opłat za pobyt dziecka w żłobku, w tym określenia terminu wnoszenia opłat, winna być regulowana w umowie cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy gminą prowadzącą żłobek lub klub dziecięcy, a opiekunem prawnym dziecka. Zatem tego rodzaju regulacje należy uznać za zbędne. Jak wskazano wyżej Rada, mocą art. 58 ust. 1 ustawy, zobowiązana jest jedynie do uregulowania wysokości opłaty za pobyt dziecka w żłobku oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie. Stanowisko zbieżne w tej kwestii z poglądem organu nadzoru wyraził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 704/11.

Podsumowując powyższe stwierdzić trzeba, że powołana materia, należy do sfery wykonawczej i nie mieści się w zakresie zasad ustalenia przedmiotowych opłat. Rada, normując powyższe kwestie, bezpośrednio zaingerowała w treść stosunków cywilnoprawnych, co jest niedopuszczalne i przesądza o zasadności wyeliminowania z obrotu prawnego § 9 ust. 5 ww. statutu.

W ocenie organu nadzoru, zakwestionowany musi zostać również § 7 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XIII/81/19, który stanowi, że w uzasadnionych sytuacjach decyzję o zamknięciu Klubu lub ustanowieniu przerwy w jego funkcjonowaniu może podjąć osoba kierująca Klubem dziecięcym. Osoba kierująca Klubem dziecięcym niezwłocznie informuje Wójta Gminy Piecki o powodach zamknięcia Klubu lub ustanowienia przerwy i o przewidywanym terminie jego zamknięcia lub przerwy w jego funkcjonowaniu.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Obowiązujące przepisy nie dają natomiast radzie gminy uprawnienia do ingerowania w funkcjonowanie wyodrębnionej organizacyjnie jednostki, jaką jest jednostka budżetowa i nakładania na jej kierownika obowiązków o charakterze informacyjnym. Tym samym, również ww. § 7 ust. 3 statutu, musi być przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego.

Podjęty z rażącym naruszeniem prawa, został także § 14 ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały, w myśl którego, pracownicy Klubu mają prawo do korzystania z pomocy merytorycznej i metodycznej dla potrzeb zapewnienia dzieciom prawidłowego i wszechstronnego rozwoju oraz właściwej opieki w Klubie, w tym pomocy ze strony wyspecjalizowanych placówek i instytucji, właściwych organów lub organizacji.

W ocenie organu nadzoru, sformułowania zawarte w tym przepisie są nieostre, nie zawierają precyzyjnych kryteriów, uzasadniających uzyskanie pomocy merytorycznej i metodycznej od nieokreślonych wyspecjalizowanych placówek i instytucji, właściwych organów lub organizacji. A przecież normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada gminy powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11). Uchwalając przedmiotowy przepis, organ stanowiący gminy Piecki naruszył zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma postępować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów, tak jak ma to miejsce przedmiotowym przypadku, gdyż z cytowanej regulacji w żaden sposób nie wynika, że kiedy i od kogo pracownik ma prawo oczekiwać pomocy. Dodać ponadto należy, że przyznając pracownikom klubu przedmiotowe uprawnienie, rada nałożyła na niedookreślone podmioty obowiązek każdorazowego jej udzielenia, co również jest nieuprawnione.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki