



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stwierdzam nieważność § 2 pkt 2, pkt 5 i 6 uchwały Nr XII/80/11 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie maksymalnej wysokości wynagrodzenia dziennego opiekuna oraz zasad jego ustalania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kowarach podjęła na sesji w dniu 26 maja 2011 r. uchwałę Nr XII/80/11 w sprawie maksymalnej wysokości wynagrodzenia dziennego opiekuna oraz zasad jego ustalania.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 czerwca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 2 pkt 2, pkt 5 i 6 z istotnym naruszeniem art. 43 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2011 r. nr 45 poz. 235) – zwana dalej ustawą.

Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Miejska wypełniła kompetencję nadaną jej przez art. 43 ustawy, zgodnie z którym maksymalną wysokość wynagrodzenia dziennego opiekuna oraz zasady jego ustalania określa, w drodze uchwały, rada gminy.

Tymczasem Rada Miejska wykroczyła poza kompetencję przyznaną jej przez ustawodawcę określając w § 2 pkt 2 i pkt 6 czas sprawowania opieki oraz termin wypłacania wynagrodzenia. Ustawodawca w art. 36 ust. 3 ustawy określił elementy cywilnoprawnej umowy, która jest zawierana pomiędzy opiekunem dziennym a gminą (wójtem gminy - art. 36 ust. 1 w zw. z art. 46 ust. 1). Zgodnie z art. 36 ust. 3 Umowa, o której mowa w ust. 1, określa w szczególności: 1) strony umowy; 2) cel i przedmiot umowy; 3) czas i miejsce sprawowania opieki; 4) liczbę dzieci powierzonych opiece; 5) obowiązki dziennego opiekuna; 6) wysokość wynagrodzenia oraz sposób i termin jego wypłaty; 7) czas, na jaki umowa została zawarta; 8) warunki i sposób zmiany, a także rozwiązania umowy. Wobec powyższego, w umowie trzeba zawrzeć m.in. czas i miejsce sprawowania opieki (pkt 3) oraz wysokość wynagrodzenia oraz sposób i termin jego wypłaty (pkt 6). Tym samym Rada Miejska, określając w uchwale w § 2 pkt 2 i pkt 6 czas sprawowania opieki oraz termin wypłacania wynagrodzenia wykroczyła poza kompetencje nadane jej przez ustawodawcę i w efekcie uregulowała kwestie, które powinny być określone w umowie.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w § 2 pkt 5 postanowiła, iż dzienny opiekun musi obejmować opieką co najmniej 3 dzieci. Maksymalną liczbę dzieci powierzonych opiece reguluje art. 38 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym dzienny opiekun sprawuje opiekę nad maksymalnie pięciorgiem dzieci, a w przypadku gdy w grupie znajduje się dziecko, które nie ukończyło pierwszego roku życia, jest niepełnosprawne lub wymaga szczególnej opieki, maksymalnie nad trojgiem dzieci. Natomiast ogólna liczba dzieci powierzonych opiece opiekuna dziennego powinna, zgodnie z art. 36 ust. 3 pkt 4, także wynikać z umowy. W tym przypadku Rada Miejska również uregulowała kwestie, do uregulowania których nie była upoważniona przez ustawodawcę.

Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., „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.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Realizując kompetencję organ stanowiący 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 naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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

Aleksander Marek Skorupa