



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 sierpnia 2024 r.

Poz. 6990

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.212.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 uchwały nr IV/31/2024 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 4 lipca 2024 r. w sprawie zmian w funkcjonowaniu Żłobka Miejskiego w Międzychodzie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 4 lipca 2024 r. Rada Miejska Międzychodu podjęła uchwałę nr IV/31/2024 w sprawie zmian w funkcjonowaniu Żłobka Miejskiego w Międzychodzie, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 858, z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 11 lipca 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą badanej uchwały Rada Miejska Międzychodu postanowiła: „W uchwale Nr LII/489/2017 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia statutu Żłobka Miejskiego w Międzychodzie (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r. poz. 8718, z późn. zm.) zmienia się § 12, w którym skreśla się ust. 4 i 5” (§ 1), „W uchwale Nr LII/490/2017 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez żłobek prowadzony przez Gminę Międzychód (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r. poz. 8719, z późn. zm.) zmienia się § 1 ust. 1, który otrzymuje brzmienie: «Ustala się miesięczną opłatę stałą za pobyt dziecka w żłobku prowadzonym przez Gminę Międzychód w wysokości 600,00 złotych»”.

Stwierdzić zatem należy, że badana uchwała jest uchwałą zmieniającą dwie inne uchwały, o różnym przedmiocie regulacji, wymienione odpowiednio w jej § 1 i 2.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 tejże ustawy, do wyłącznej właściwości rady gminy należy „stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”.

Jako szczególną podstawę prawną podjęcia uchwały rada przywołała przepis art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338, ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, zgodnie z którym: „Podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, ustala statut żłobka lub klubu dziecięcego, określając w szczególności: 1) nazwę i miejsce jego prowadzenia; 2) cele i zadania oraz sposób ich realizacji, z uwzględnieniem wspomagania indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomagania rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych - ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności; 3) warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych; 3a) warunki przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b; 4) zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym; 5) zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku lub klubie dziecięcym”.

Sposób sformułowania normy z art. 11 ust. 2 ustawy („podmiot [...] ustala statut żłobka [...], określając w szczególności: [...]”) wskazuje, że ustawodawca zobowiązał podmiot tworzący (tu: radę gminy) do kompleksowej realizacji tej normy. Oznacza to, że statut żłobka, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać w swej treści uregulowania w zakresie co najmniej wszystkich elementów wymienionych przez ustawodawcę w pkt od 1 do 5 omawianego przepisu. Pominięcie przez radę gminy któregoś z tych wyszczególnionych ustawowo elementów, jakie powinny obligatoryjnie znaleźć się w statucie żłobka, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Na kwestię tę zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 12 lutego 2020 r., IV SA/Po 908/19: „Rada [...] obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego [...]”.

Podkreślenia wymaga, że w kompetencji do wydania danego aktu wynika kompetencja do wydania aktu zmieniającego ten akt (por. wyrok NSA z 6 września 2007 r., II OSK 784/07). Zgodnie z § 82 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej: „ZTP”, zmiana (nowelizacja) uchwały będącej aktem prawa miejscowego polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów.

Nowelizując - w oparciu o art. 11 ust. 2 ustawy - uchwałę nr LII/489/2017 z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia statutu Żłobka Miejskiego w Międzychodzie, Rada Miejska Międzychodu postanowiła w § 12 tej uchwały „skreślić” (powinno być: „uchylić” – por. § 82 i § 85 ust. 3 w związku z § 143 ZTP) ust. 4 i 5.

Treść uchylanych przepisów jest następująca: „Opłata za pobyt podlega zwrotowi, po wcześniejszym zgłoszeniu przez rodziców (opiekunów prawnych) ciągłej nieobecności dziecka przez co najmniej 2,3,4 tygodnie” (ust. 4), „Zwrot opłaty następuje w formie odpisu od należnej opłaty za następny miesiąc, a w przypadku braku takiej możliwości, kwotą opłaty, która powinna zostać zwrócona, przekazuje się rodzicowi (opiekunowi prawnemu)” (ust. 5). Z analizy treści zmienianej uchwały wynika, że są to jedyne przepisy w statucie Żłobka Miejskiego w Międzychodzie określające zasady ustalania opłaty za pobyt w przypadku nieobecności dziecka w żłobku.

Zdaniem organu nadzoru, na mocy art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy w statucie żłobka winny być uregulowane zasady ustalania opłat zarówno za pobyt, jak i za wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku (wskazuje na to użyty przez ustawodawcę spójnik „i”). Nie jest wystarczające dla wypełnienia normy

kompetencyjnej wynikającej z tego przepisu unormowanie tych zasad jedynie w stosunku do jednej z tych opłat (tj. albo za pobyt, albo za wyżywienie).

Przeprowadzona mocą § 1 uchwały nowelizacja pozostaje zatem w istotnej sprzeczności z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy, bowiem zmieniany w ten sposób statut Żłobka Miejskiego w Międzychodzie pozbawiany jest obligatoryjnej regulacji dotyczącej zasad ustalania opłat za pobyt przypadku nieobecności dziecka w żłobku. W tym stanie rzeczy konieczne jest stwierdzenie nieważności wadliwego przepisu zmieniającego, tj. § 1 uchwały.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje także na inne wady prawne, jakimi obarczona została badana uchwała.

Drugi z jej przepisów zmieniających (tj. § 2) dotyczy nowelizacji uchwały „Nr LII/490/2017 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez żłobek prowadzony przez Gminę Międzychód (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r. poz. 8719, z późn. zm.)”. Zmieniana tym przepisem uchwała została wydana w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że: „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 [...] oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa”. Z kolei art. 59 ust. 2 ustawy upoważnia radę gminy, radę powiatu lub sejmik województwa do określenia, w drodze uchwały, warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat.

Tożsame przepisy ustawy rada winna wskazać w podstawie prawnej uchwały zmieniającej. Tymczasem w podstawie prawnej badanej uchwały przywołano jedynie przepis art. 11 ust. 2 ustawy (a zatem przepis, w oparciu o który nowelizowano uchwałę, o której mowa w unieważnianym przepisie § 1), a pominięto art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy. Powyższe stanowi naruszenie reguły redakcyjnej wynikającej z § 139 w związku z § 143 ZTP, która wymaga, aby tekst uchwały rozpoczynał się od wskazania przepisu prawnego, na podstawie którego uchwała jest wydawana.

Błędnie, zdaniem organu nadzoru, został również zredagowany tytuł badanej uchwały. Jej przedmiot rada określiła następująco: „w sprawie zmian w funkcjonowaniu Żłobka Miejskiego w Międzychodzie”. Tymczasem z zawartych w ZTP reguł redagowania uchwał zmieniających wynika, że określenie przedmiotu w tytule takiej uchwały rozpoczyna się od zwrotu: „uchwała zmieniająca uchwałę w sprawie ...” - pomijając nazwę organu, który wydał uchwałę zmienianą, i datę wydania tej uchwały, a także oznaczenie dzienników urzędowych, w których została ogłoszona uchwała zmieniania i jej zmiany albo ostatni tekst jednolity i jego zmiany (§ 129 ust. 2 w związku z § 143 ZTP).

Nieprawidłowe sformułowanie tytułu badanej uchwały nie ma wpływu na jej ważność, niemniej jednak organ nadzoru zwraca uwagę na tę wadę z tego względu, że tak zredagowany przedmiot uchwały może wprowadzać w błąd adresatów uchwały w przedmiocie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez żłobek prowadzony przez Gminę Międzychód. Z samego tytułu badanej uchwały nie sposób bowiem odczytać, że chodzi o zmianę aktu ustalającego wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku, a w istocie - o podwyższenie tej opłaty.

Podsumowując, naruszenie wskazanych powyżej reguł redakcyjnych nie stanowi wad prawnych o charakterze istotnym. W tym też zakresie organ nadzoru, działając na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, tj. z § 139 i § 129 ust. 2 w związku z § 143 ZTP.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Międzychodu

Burmistrz Międzychodu