



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 listopada 2024 r.

Poz. 9850

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.298.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 pkt 4 uchwały nr VI/49/24 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 28 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr V/27/24 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 11 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez „Klub Malucha nr 1 w Szamocinie” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 października 2024 r. Rada Miejska w Szamocinie podjęła uchwałę nr VI/49/24 w sprawie zmiany uchwały Nr V/27/24 Rady Miejskiej w Szamocinie z dnia 11 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez „Klub Malucha nr 1 w Szamocinie”, 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. 1465 z późn. zm.) i art. 58 ust. 1, art. 59 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338 z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 października 2024 r.

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

Mocą § 1 uchwały Rada Miejska w Szamocinie postanowiła wprowadzić w uchwale nr V/27/24 z dnia 11 września 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości opłat za świadczenia udzielane przez „Klub Malucha nr 1 w Szamocinie” następujące zmiany:

„1) §1 ust. 3 otrzymuje brzmienie: «W przypadku nieobecności dziecka w klubie malucha, wysokość opłaty określonej w §1 ust. 1 nie ulega zmianie, bez względu na liczbę dni nieobecności dziecka.

2) skreśla się §1 ust. 4

3) dodaje się §1 ust. 5 o następującej treści „W przypadku przyjęcia dziecka do klubu w trakcie miesiąca, rodzic wnosi opłatę miesięczną liczoną proporcjonalnie do okresu korzystania przez dziecko z usług klubu – w dniach roboczych danego miesiąca.”

4) dodaje się §1 ust. 6 o następującej treści «Rodzicowi przysługuje prawo do wypowiedzenia umowy z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego»”.

Podstawę prawną do podjęcia badanej uchwały zmieniającej stanowią przepisy art. 58 ust. 1 i art. 59 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”. W myśl 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 lub sejmik województwa”. Uzupełniając należy dodać, że zgodnie z art. 12 ustawy: „W żłobku i klubie dziecięcym zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka” (ust. 2), „W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą” (ust. 3). Jak natomiast stanowi art. 59 ust. 2 ustawy: „Rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa mogą określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat”.

Uchwała podejmowana w oparciu o omawiane upoważnienie ustawowe stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. 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. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA), przy czym uchybienia te mają charakter istotny, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonych nimi przepisów prawa miejscowego.

W zakresie kompetencji prawotwórczych przyznanych radzie gminy mocą przepisów art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy nie mieści się, zdaniem organu nadzoru, stanowienie o przysługującym rodzicowi prawie „do wypowiedzenia umowy z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego” (§ 1 pkt 4 uchwały). Regulacja ta ani nie ustala wysokości opłat, o których mowa w art. 58 ust. 1 ustawy, ani też nie określa warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od obowiązku ponoszenia przedmiotowych opłat, a tylko taką materię – zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w omawianych przepisach ustawy – może normować rada gminy w drodze uchwały.

Podkreślenia wymaga, że umowa zawierana przez rodziców na korzystanie z usług żłobka lub klubu dziecięcego ma charakter cywilnoprawny, a zatem zasady jej zawierania oraz wypowiedzania podlegają reżimowi ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.), zwanej dalej „Kodeksem cywilnym”. Ustalenie w akcie prawa miejscowego terminu wypowiedzenia przedmiotowej umowy nie tylko pozostaje w istotnej sprzeczności z przepisami upoważniającymi (art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy), ale także narusza zasadę swobody umów, o której mowa w art. 353¹ Kodeksu cywilnego („Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego”).

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności przepisu § 1 pkt 4 uchwały jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 ustawy, a także z art. 353¹ Kodeksu cywilnego.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że polecenie nowelizacyjne zawarte w treści § 1 pkt 1 uchwały, zgodnie z którym: „§1 ust. 3 otrzymuje brzmienie: «W przypadku nieobecności dziecka w klubie malucha, wysokość opłaty określonej w §1 ust. 1 nie ulega zmianie, bez względu na liczbę dni nieobecności dziecka»”, odnosi się do materii, którą winien normować statut tego klubu. Stosownie do zapisów art. 11 ust. 1 i 2 ustawy, żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu ustalanego przez podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy. Z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy wynika, że w statucie określa się w szczególności „zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym”. Nadmienić należy, że - z uwagi na przedmiot regulacji statutowej - uchwała rady gminy w sprawie statutu żłobka lub klubu dziecięcego stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z 24 października 2019 r., IV SA/Po 572/19; CBOSA).

W zakresie kompetencji prawotwórczej rady gminy znajduje się zatem określenie zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym, niemniej jednak kwestia ta stanowi obligatoryjny element statutu tych jednostek. Ewentualne unormowanie tej materii w uchwale podejmowanej na podstawie art. 58 ust. 1 lub art. 59 ust. 2 ustawy nie stanowi, zdaniem organu, istotnego naruszenia prawa, skutkującego nieważnością, o ile przyjęte normy są pochodne, pozostają w zgodzie z normami statutowymi. W niniejszej sprawie zgodność regulacji wprowadzanej mocą § 1 pkt 1 badanej uchwały z regulacjami uchwały nr XXVI/262/18 Rady Miasta i Gminy Szamocin z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie utworzenia klubu dziecięcego i nadania mu statutu (z uwzględnieniem zmiany brzmienia § 8 ust. 2 załącznika do ww. uchwały, dokonanej mocą uchwały nr XXXI/313/18 Rady Miasta i Gminy w Szamocinie z dnia 27 września 2018 r.) została zachowana. W tym stanie rzeczy organ nadzoru, działając na podstawie art. 91 ust. 4 u.s.g., nie stwierdził nieważności § 1 pkt 1 uchwały, ograniczając się do wskazania, że przepis ten został wydany z naruszeniem art. 58 ust. 1 i art. 59 ust. 2 w związku z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W świetle 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 w Szamocinie

Burmistrz Miasta i Gminy Szamocin