

Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
15-213 Białystok
Mickiewicza 3

Białystok, 2019-05-17

NK-II.4131.65.2019.EC



Rada Miasta Sejny

D. Wilialis
P. Ch. Szejde
27 -05- 2019

Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

W załączeniu przekazuję rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego.

Załączniki:

1. Rozstrzygnięcie nadzorcze.(4891357_5634867).pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć

oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2019-05-17T11:19:45.227Z

Podpis elektroniczny

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.65.2019.EC

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz.506),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/59/19 Rady Miasta Sejny z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie utworzenia Żłobka Miejskiego, dla którego organem prowadzącym jest Miasto Sejny oraz nadania mu statutu.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 12 kwietnia 2019 r. Rada Miasta Sejny podjęła uchwałę Nr VII/59/19 w sprawie utworzenia Żłobka Miejskiego, dla którego organem prowadzącym jest Miasto Sejny oraz nadania mu statutu. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 kwietnia 2019 r.

Analiza jej zapisów wykazała, iż akt podjęty został z naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 13 maja 2019 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia jego nieważności.

Zgodnie z powołanym w uchwale przepisem art.11 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2019r., poz. 409 z późn. zm.) „Żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu. 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.”.

Przytoczony przepis określa katalog elementów kształtujących treść statutu żłobka, które winny być w nim ujęte. Pominięcie przez radę któregośkolwiek z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada Miasta obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Rada Miasta Sejny przyjmując przedmiotową uchwałę, w załączniku nie unormowała zasad udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku lub klubie dziecięcym, które w myśl art. 11 ust. 2 pkt 5 stanowią element obligatoryjny analizowanej uchwały.

Powyższe uchybienie zaliczyć należy do kategorii istotnych naruszeń prawa, które ze swej istoty wpływa na ocenę legalności badanej uchwały. Konkludując, stwierdzić należy, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom.

Brak obligatoryjnych elementów wynikających z delegacji ustawowej, jak wielokrotnie wskazywały sądy administracyjne, stanowi istotne naruszenie przepisów prawa (vide: wyrok WSA w Opolu z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 151/11).

Reasumując, Rada Miasta Sejny przyjmując powyższy Statut nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Oznacza to, że przedmiotowy Statut pozbawiony został elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały.

Ponadto w § 6 ust. 2 pkt 5 załącznika do uchwały rada postanowiła, że rodzice dziecka objętego opieką w Żłobku zobowiązani są do przyprowadzania do żłobka wyłącznie dziecka zdrowego. „Zdrowe” jako pojęcie nieostre, rozumiane może być różnie. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż powyższe może uniemożliwić jednoznaczne odczytanie normy.

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/GD 2949/94) zasadą jest, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Stanowisko wyrażone w przywołanym orzeczeniu ma zastosowanie szczególnie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, których treści kształtują normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy te powinny być zatem jasne i zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm.

W § 7 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła, że: „Opłatę wnosi się do 10 dnia następnego miesiąca”. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis jest niezgodny z art. 11 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, zgodnie z którym podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, ustala statut żłobka lub klubu dziecięcego, określając w szczególności zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym. Postanowienia § 7 ust. 3 załącznika do uchwały Nr VII/59/19 należy traktować jako określenie trybu uiszczania opłat, natomiast powołany wyżej przepis upoważnia radę do określenia zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym

Należy zaznaczyć, że treść § 7 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi naruszenie wyrażonej w art. 353¹ Kodeksu Cywilnego tzw. zasady swobody umów, zgodnie z którą „Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.”.

W ocenie organu nadzoru to rodzice/opiekunowie prawni oraz organ prowadzący żłobek, działający poprzez dyrektora przedszkola, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie korzystania z usług żłobka kwestie związane m.in. z terminami płatności za pobyt i wyżywienie dziecka w żłobku. Rada Miejska, jako podmiot niebędący stroną przedmiotowej umowy, nie może narzucać stronom takiej treści umowy, w której arbitralnie decyduje o wymienionej wyżej kwestii ponieważ ustawodawca jej do tego nie upoważnia.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/59/19 Rady Miasta Sejny z dnia 12 kwietnia 2019 r. w sprawie utworzenia Żłobka Miejskiego, dla którego organem prowadzącym jest Miasto Sejny oraz nadania mu statutu jest w pełni uzasadnione.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Miasta Sejny

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli