



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.341.2020

Katowice, dnia 3 kwietnia 2020 r.

Rada Miejska Będzina

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/149/2020 Rady Miejskiej Będzina z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia Statutu Żłobka Miejskiego nr 3 w Będzinie, w całości, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 236), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lutego 2020 r. Rada Miejska Będzina przyjęła uchwałę Nr XX/149/2020 w sprawie ustalenia Statutu Żłobka Miejskiego nr 3 w Będzinie.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 marca 2020 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 2 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 11 ust. 2 ustawy. Przepis ten zawiera upoważnienie dla podmiotu, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, do ustalenia jego statutu. Jednocześnie określa on zakres przedmiotowy takiego statutu - wskazuje niezbędne elementy, które muszą się znaleźć w jego treści, zaliczając do nich 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.

Analizowany przepis art. 11 ust. 2 ustawy wskazuje na minimum spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Użyte w nim wyrażenie "w szczególności" zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy także innych, nie wymienionych w tym przepisie warunków. Niemniej jednak, ponieważ przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością aktu podjętego na jego podstawie. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż uchwała (statut) nie normuje w sposób prawidłowy materii określonej w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy, to jest warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych.

Wskazać bowiem należy, że Rada w § 9 rozdziału 3 załącznika do uchwały przewidziała, że:

1. Zapisy dzieci do Żłobka prowadzone są przez cały rok. Dzieci przyjmowane są w miarę wolnych miejsc w Żłobku.

2. Rodzice (opiekunowie prawni) ubiegający się o miejsce dla dziecka w Żłobku zobowiązani są do złożenia u dyrektora kompletnej, prawidłowo wypełnionej „Karty zgłoszenia dziecka do Żłobka”.

3. Dyrektor Żłobka prowadzi rejestr złożonych w Żłobku „Kart zgłoszenia dziecka do Żłobka”.

4. Do Żłobka może być przyjęta taka liczba dzieci, która gwarantuje dzieciom właściwą opiekę oraz pełne bezpieczeństwo w czasie prowadzonych zajęć.

5. Naboru dzieci do Żłobka na wolne miejsca dokonuje dyrektor Żłobka.

6. Do Żłobka przyjmowane są w pierwszej kolejności dzieci:

- 1) rodziców pracujących,*
- 2) rodziców uczących się,*
- 3) rodziców samotnie wychowujących dzieci,*
- 4) z rodzin zastępczych,*
- 5) z rodzin wielodzietnych,*
- 6) niepełnosprawne.*

7. Dzieci nieprzyjęte do Żłobka, w związku z brakiem miejsc, umieszczane są na liście oczekujących na przyjęcie do Żłobka.

8. W przypadku zwolnienia się miejsca w Żłobku, dzieci przyjmowane są zgodnie z kolejnością na liście oczekujących na przyjęcie do Żłobka.

9. Z rodzicem (opiekunem prawnym) dziecka przyjętego do Żłobka zawiera się umowę w sprawie korzystania z usług Żłobka oraz odpłatności za te usługi.

Rada Gminy – wbrew wymogom stawianym przez ustawodawcę – nie określiła prawidłowo warunków przyjmowania dzieci z uwzględnieniem preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych i dla dzieci niepełnosprawnych. Tak sformułowany § 9 ust. 6 załącznika do uchwały budzi wątpliwości interpretacyjne, w jakiej kolejności będą przyjmowane dzieci do Żłobka. Czy regulacja

ta zrównuje wszystkie wymienione w przepisie przypadki tj. m.in. dzieci rodziców pracujących, dzieci z rodzin wielodzietnych, dzieci niepełnosprawne, a jeżeli tak, to nasuwa się pytanie kto i na podstawie jakich kryteriów będzie decydował o przyjęciu dzieci do żłobka, jeżeli liczba chętnych spełniających ww. kryteria przekroczy liczbę miejsc w żłobku. Czy też regulacja zawarta w § 9 ust. 6 załącznika do uchwały i wymienione w niej ppkt od 1 do 6 wskazują na pewną kolejność przyjmowania dzieci do żłobka.

Powyższa regulacja także budzi zastrzeżenia w kontekście § 9 ust. 5 załącznika do uchwały, z którego wynika, iż *naboru dzieci do Żłobka na wolne miejsca dokonuje dyrektor Żłobka*. Wobec powyższego, powstają wątpliwości czy na bazie tak skonstruowanych i niejasnych regulacji uchwały to Dyrektor nie będzie decydował o przyjęciu dzieci do żłobka na podstawie swobodnego uznania.

W tym miejscu wskazania wymaga, iż z zasad przyzwoitej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika wymóg określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Wobec powyższego regulację zawartą w § 9 rozdziału 3 załącznika do uchwały należy uznać za sprzeczną z prawem.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, iż uchwała nie wypełnia również delegacji zawartej w art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy dot. określenia zasad udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku lub klubie dziecięcym.

Rada w § 13 w rozdziale 7 załącznika do uchwały, zatytułowanym *Zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w Żłobku*, zamieściła następującą regulację:

1. Rodzice (opiekunowie prawni) i pracownicy Żłobka współpracują ze sobą w sprawach opieki, wychowania i edukacji dzieci. W tym celu:

- 1) dyrektor Żłobka zapoznaje rodziców (opiekunów prawnych) dziecka z organizacją pracy Żłobka,*
- 2) opiekunowie sprawujący opiekę nad dziećmi w Żłobku zapoznają rodziców (opiekunów prawnych) z planami zajęć wychowawczo-dydaktycznych,*
- 3) opiekunowie sprawujący opiekę nad dziećmi w Żłobku prowadzą konsultacje i udzielają porad rodzicom (opiekunom prawnym) w zakresie pracy z dziećmi, zachowania dziecka i jego rozwoju psychoruchowego,*
- 4) organizowane są zebrania z rodzicami, zajęcia otwarte, spotkania otwarte i spotkania indywidualne z rodzicami (opiekunami prawnymi) dziecka w celu wymiany informacji oraz dyskusji na tematy opiekuńczo-wychowawcze, edukacyjne i inne problemy związane z procesem wychowywania dziecka,*
- 5) organizowane są uroczystości okazjonalne i integracyjne, w tym z udziałem rodziców (opiekunów prawnych) i innych członków rodziny dziecka,*
- 6) w ogólnodostępnym miejscu na tablicy informacyjnej w siedzibie Żłobka prezentowane są wydarzenia z życia Żłobka, zamieszczane są ogłoszenia i informacje dla rodziców (opiekunów prawnych); na tablicy informacyjnej dyrektor Żłobka zamieszcza również aktualną treść regulaminu organizacyjnego Żłobka.*

2. Rodzice (opiekunowie prawni) dziecka uczęszczającego do Żłobka mają prawo do wyrażania opinii i wniosków na temat funkcjonowania Żłobka, pracy pracowników Żłobka, w tym dyrektora Żłobka.

Jednakże powyższa regulacja, w ocenie organu nadzoru, nie stanowi wypełnienia ww. delegacji ustawowej, z uwagi na fakt, iż nie określono w niej zasad udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku, a wskazano jedynie formy udziału w zajęciach czy też w życiu żłobka (np. poprzez składanie wniosków czy opinii). Przez zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku należy rozumieć określenie np. z jakim wyprzedzeniem rodzice powinni zgłosić chęć udziału w zajęciach otwartych, ilu rodziców może brać udział w poszczególnych zajęciach tak by nie wpływało to na dezorganizację zajęć itp. Tymczasem, w przedmiotowej uchwale (w statucie) brak jest tego typu regulacji, a jedynie ograniczono się do wskazania, iż odbywają się m.in. zajęcia otwarte, zebrania rodziców, uroczystości także z udziałem rodziców, jednakże wymaganych przepisem ustawy zasad udziału w zajęciach nie określono.

Wobec czego, należy uznać, iż uchwała nie wypełnia delegacji zawartej w art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Brak określenia w uchwale konkretnej, precyzyjnej regulacji dotyczącej warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych, jak również zasad udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 11 ust. 2 pkt 3 i 5 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

W konsekwencji niezgodnych z przepisem art. 11 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy uregulowań uchwały, statut został pozbawiony elementów obligatoryjnych wymaganych upoważnieniem ustawowym, co wpływa na legalność całej uchwały.

Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm prawnych zobowiązuje bowiem do formułowania ich w taki sposób, by delegacja ustawowa realizowana była precyzyjnie i kompleksowo. Jakiegokolwiek odstępstwo organu stanowiącego w tym zakresie skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 roku, sygn. akt II SA/Gl 531/07).

Ponadto, wskazania wymaga, iż za przekroczenie delegacji należy uznać rozdział 5 załącznika do uchwały (cały § 11) dot. organizacji żłobka (m.in. reprezentacji, zatrudniania i dokonywania czynności z zakresu prawa pracy, wydawania poleceń przez dyrektora), z uwagi na fakt, iż w ocenie organu nadzoru, regulacja w nim uregulowana nie stanowi materii statutowej. W tym miejscu należy również zaznaczyć, iż zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy *Organizację wewnętrzną żłobka lub klubu dziecięcego określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora żłobka lub osobę kierującą pracą klubu dziecięcego*, a zatem § 11 ust. 5 załącznika do uchwały poprzez wskazanie, że nadawany przez dyrektora regulamin zatwierdzany jest przez Prezydenta stanowi nieuprawnioną modyfikację ustawy. Jednocześnie wspomnieć należy, iż statut jako akt prawa miejscowego nie powinien zawierać regulacji, które mają charakter czysto informacyjny.

Dodatkowo wskazania wymaga, iż § 14 załącznika do uchwały, który stanowi, iż *W sprawach nieuregulowanych w niniejszym Statucie mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze* jest naruszeniem hierarchii aktów prawnych.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XX/149/2020 Rady Miejskiej Będzina z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia Statutu Żłobka Miejskiego nr 3 w Będzinie, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor
Wydziału Nadzoru Prawnego