



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 5 czerwca 2023 r.

Poz. 3140

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.125.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 5 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

Uchwały nr LII/367/23 Rady Miasta Sejny z dnia 9 maja 2023 r. w sprawie Statutu Żłobka Miejskiego w Sejnach.

UZASADNIENIE

W dniu 9 maja 2023 r. Rada Miasta Sejny podjęła uchwałę Nr LII/367/23, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 maja 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 30 maja 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej zawartej w 11 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204 z późn. zm.), poprzez brak uwzględnienia w warunkach przyjmowania dzieci preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ww. ustawy 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.

Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że określając warunki przyjmowania dzieci rada gminy jest zobowiązana do uwzględnienia preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych. W przedmiotowej uchwale brak jest jakichkolwiek zapisów dotyczących rodzin wielodzietnych, natomiast w odniesieniu do dzieci niepełnosprawnych w § 3 ust. 10 załącznika do uchwały wskazano jedynie, że: *o przyjęciu do żłobka dziecka, które posiada orzeczenie o niepełnosprawności decyduje dyrektor żłobka, w zależności od warunków i możliwości, jakimi dysponuje żłobek.*

Jak wskazał WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 9 września 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1071/21 „brak uwzględnienia preferencji w procesie rekrutacji dla dzieci niepełnosprawnych oraz dzieci z rodzin wielodzietnych, jak również brak określenia warunków przyjęcia dziecka jedynie na czas nieobecności osoby już przyjętej do placówki oznacza, że rada gminy nie uregulowała w sposób wyczerpujący wszystkich kwestii, które miała w statucie określić. Upoważnienie dla rady gminy do uregulowania poszczególnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem żłobka nie zostało zrealizowane w sposób pełny i wyczerpujący, co świadczy o istotnym naruszeniu prawa w przypadku kontrolowanej przez Wojewodę uchwały. Zasadnie więc organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym stwierdził nieważność kontrolowanej uchwały. Należy bowiem wskazać, że pominięcie przez radę gminy jednego z obligatoryjnych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy 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 ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, wyd. 2, Wolters Kluwer Warszawa 2015 r., s. 125-126, zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II OSK 834/17)”.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w § 3 ust. 11-14 załącznika do uchwały wskazano:

11. *W przypadku nieobecności dziecka w żłobku, dyrektor żłobka może przyjąć na miejsce tego dziecka, na czas jego nieobecności inne dziecko, pod warunkiem, gdy:*
12. *Nieobecność dziecka trwa dłużej niż dwa miesiące;*
13. *Dziecko znajduje się na liście dzieci oczekujących na przyjęcie do żłobka;*
14. *Pomiędzy rodzicem/opiekunem prawnym dziecka a dyrektorem żłobka została zawarta umowa o świadczenie usług przez żłobek, zawarta na czas nieobecności innego dziecka w żłobku.*

Należy zauważyć, że tego rodzaju wyliczenie powinno być dokonane w punktach zawartych w jednym ustępie, nie zaś w kolejnych ustępach. W przeciwnym wypadku intencje organu mogą być niezrozumiałe dla adresatów stanowiących norm. Tym samym tego rodzaju zapis narusza § 6 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej ZTP, zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, jak również ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Za naruszający § 6 ust. 1 ZTP należy uznać również § 7 ust. 1 pkt 8 załącznika do uchwały, w którym Rada Miasta postanowiła, że: *do podstawowych obowiązków rodziców/opiekunów prawnych dzieci uczęszczających do żłobka należy w szczególności: Inne obowiązki wynikające z uregulowań wewnętrznych żłobka.* Użycie zwrotu „w szczególności” oraz zobowiązanie do przestrzegania „innych uregulowań”, które nie zostały wskazane w uchwale należy uznać za nieprecyzyjne. Również użycie zwrotu „zgodnie z odrębnymi przepisami” w § 8 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały narusza zasady wyrażone w § 6 ust. 1 ZTP.

Organ nadzoru podkreśla, iż ustawodawca upoważnia radę gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego w takim celu, aby szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Od takiej regulacji winno się więc oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych. W tym miejscu należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt

K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne 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 niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Trzeba zatem stwierdzić, iż wskazane uregulowanie jest sprzeczne z treścią art. 2 Konstytucji RP.

Wskazane przez organ nadzoru uchybienie w pełni uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr LII/367/23 Rady Miasta Sejny z dnia 9 maja 2023 r. w sprawie Statutu Żłobka Miejskiego w Sejnach w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń