



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 listopada 2023 r.

Poz. 8724

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1121.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/322/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 25 października 2023 r. w sprawie nadania statutu samorządowej jednostce budżetowej pod nazwą Gminny Żłobek w Chełmie Śląskim, w części określonej w następujących przepisach załącznika do uchwały:

1) § 1 ust. 3, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 204), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7, art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP,

2) § 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 5, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 w związku z art. 54 ust. 1 ustawy,

3) § 3, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 i art. 21 ust. 1 ustawy,

4) § 4, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 i art. 12a ust. 1-3 ustawy,

5) § 5, jako sprzecznej z art. 17 i art. 18a ustawy,

6) § 6 ust. 1 w zakresie sformułowania „*od ukończenia 20 tygodnia życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka opieką przedszkolną 4 rok życia*”, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 w związku z art. 2 ust. 3 i art. 7 ust. 2 ustawy,

7) § 6 ust. 2, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 w związku z art. 2 ust. 4 ustawy,

8) § 13 ust. 5, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP,

9) § 16 ust. 1, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 w związku z art. 27 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2023 r. Rada Gminy Chełm Śląski podjęła uchwałę Nr LXIV/322/2023 w sprawie nadania statutu samorządowej jednostce budżetowej pod nazwą Gminny Żłobek w Chełmie Śląskim. Statut Gminnego Żłobka w Chełmie Śląskim stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 27 października 2023 roku.

W podstawie prawnej uchwały został wskazany m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

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

Przechodząc do oceny merytorycznej treści kwestionowanej uchwały należy zauważyć, że art. 11 ust. 2 ustawy, zawierający upoważnienie dla podmiotu, który utworzył żłobek do ustalenia jego statutu, jednocześnie określa zakres przedmiotowy takiego statutu – wskazując niezbędne elementy, które muszą się znaleźć w jego treści. Zalicza 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.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) 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 oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Z art. 7 Konstytucji wynika, że *rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa.* W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykroczyć poza zakres ustawowego upoważnienia. Ponadto rada gminy powinna w całości wypełnić delegację ustawową. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Przepisem § 1 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że *Żłobek działa na podstawie:*

- a) ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3;
- b) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- c) uchwały Rady Gminy Chełm Śląski w sprawie utworzenia Gminnego Żłobka w Chełmie Śląskim;
- d) uchwały Rady Gminy Chełm Śląski w sprawie nadania niniejszego Statutu;
- e) innych przepisów dotyczących samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym szczególnie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

W ocenie organu nadzoru sporządzenie takiego wykazu w statucie stanowi naruszenie prawa z tego powodu, że przepis ten narusza hierarchię aktów prawnych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich

twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązywaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy (por. analogicznie – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1782/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Gminy uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując ww. materię w statucie istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7, art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

W przepisie § 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że *ust.1. Nadzór nad działalnością Żłobka sprawuje Wójt Gminy Chełm Śląski.*

2. Nadzór, o którym mowa w ust. 1 obejmuje w szczególności:

- a) warunki i jakość świadczonej opieki;*
- b) realizację zadań statutowych;*
- c) prawidłowość gospodarowania mieniem;*
- d) gospodarkę finansową.*

ust. 5 Nadzór sanitarno-epidemiologiczny sprawuje Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Tychach.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 54 ustawy: *Wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki.* Nadzór nad żłobkami, klubami dziecięcymi i dziennymi opiekunami nie ma charakteru kompleksowego. Obejmuje on bowiem jedynie pewien wycinek działalności tych podmiotów, wyznaczony przez wskazany w art. 54 ustawy zakres uprawnień wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, tj. warunki i jakość sprawowanej opieki. Oznacza to w szczególności, że organ nadzoru nie może w ramach uprawnień wynikających z art. 54 i n. ustawy badać i oceniać pozostałych obszarów działalności podmiotów sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3.

Podlegają one bowiem kontroli ze strony innych organów w zakresie wskazanym w ustawach szczegółowych, np. Państwowej Inspekcji Sanitarnej (w zakresie higieny procesów nauczania i wychowania oraz higieny pracy), Państwowej Inspekcji Pracy (w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia) czy Państwowej Straży Pożarnej (w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych).

Wyżej wymieniona ustawa określa zatem, który podmiot sprawuje nadzór i w jakim zakresie. Uprawnienia wójta w zakresie sprawowania nadzoru nad żłobkami oraz klubami dziecięcymi wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej. Stąd też w ocenie organu nadzoru postanowienia § 2 ust. 1 i ust. 5 załącznika do uchwały nie znajdują umocowania w prawie oraz wykraczają poza kompetencję przyznaną radzie gminy przepisem art. 11 ust. 2 ustawy.

Przepisem § 3 załącznika do uchwały Rada Gminy wskazała, że: *1. Organizację i porządek procesu udzielania opieki w Żłobku określa Regulamin Organizacyjny, który nadaje Dyrektor. 2 Do zadań Dyrektora należy w szczególności:*

- a) organizowanie pracy Żłobka;*
- b) uzgadnianie z Wójtem Gminy Chełm Śląski zasad organizacji placówki, z uwzględnieniem potrzeb dzieci korzystających z opieki w Żłobku;*
- c) prawidłowe gospodarowanie mieniem placówki;*
- d) zapewnienie należytego stanu higieniczno-sanitarnego Żłobka oraz warunków bezpieczeństwa dzieci i personelu na terenie Żłobka;*

e) rekrutacja kadry opiekuńczej na podstawie obowiązujących przepisów.

3. Do realizacji zadań statutowych Dyrektor jest uprawniony do podejmowania decyzji w formie zarządzeń, regulaminów i instrukcji.

Zdaniem Organu Nadzoru, powyższymi przepisami uchwały Rada Gminy nie tylko przekroczyła przyznaną jej kompetencję na mocy art. 11 ust. 2 ustawy, ale jednocześnie naruszyła art. 21 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym organizację wewnętrzną żłobka lub klubu dziecięcego określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora żłobka lub osobę kierującą pracą klubu dziecięcego. Skoro sam ustawodawca w art. 21 ust. 1 ustawy zdecydował, że organizację wewnętrzną żłobka określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora żłobka i nie upoważnił rady gminy do stanowienia takich regulacji, to Rada Gminy Chełm Śląski nie była uprawniona do stanowienia w przedmiotowym zakresie.

Przepisem § 13 ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła *W przypadku zawieszenia lub ograniczenia działalności Żłobka opłata podlega zwrotowi za te dni i jest odliczana od opłat w kolejnym miesiącu, w którym usługi opiekuńcze są świadczone.*

W ocenie organu nadzoru przepis ten dotyczy sytuacji, w której żłobek nie świadczy usług, gdyż nastąpiła przerwa w funkcjonowaniu żłobka wskutek zawieszenia lub ograniczenia działalności Żłobka. Oznacza to art. 11 ust. 2 ustawy, nie będzie miał tu zastosowania, ponieważ jego dyspozycja dotyczy sytuacji, w których żłobek działa i świadczy usługi. I tylko wtedy można określić zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym spowodowanych przykładowo stanem zdrowia czy pobytem w sanatorium itp. W związku z czym należy uznać, że przedmiotowym przepisem Rada, wykroczyła poza ramy swoich kompetencji określonych w ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o opiece nad dziećmi do lat 3 i podjęła go bez podstawy prawnej, co stoi w sprzeczności z art. 7 Konstytucji RP.

Należy również zwrócić uwagę na treść art. 495 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), zgodnie z którym jeżeli jedno ze świadczeń wzajemnych stało się niemożliwe wskutek okoliczności, za które żadna ze stron odpowiedzialności nie ponosi strona, która miała to świadczenie spełnić, nie może żądać świadczenia wzajemnego, a w przypadku, gdy je już otrzymała, obowiązana jest do zwrotu według przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Oznacza to, iż skoro żłobki nie mogą realizować swoich świadczeń (dochodzi do niewykonania umowy z przyczyn, za którą żadna ze stron nie ponosi odpowiedzialności), to nie mogą żądać świadczenia wzajemnego (uiszczenia opłat) za okres, w którym niemożliwe było korzystanie z placówek.

W ocenie organu nadzoru załącznik do uchwały zawiera powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawy. I tak: przepis § 4 załącznika do uchwały stanowi modyfikację art. 12a ust. 1-3 ustawy. Przepis § 5 załącznika do uchwały zawiera powtórzenia art. 17 art., art. 18a ustawy. Przepis § 6 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „od ukończenia 20 tygodnia życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka opieką przedszkolną 4 rok życia.” stanowi powtórzenie art. 2 ust. 3 i art. 7 ust. 2 ustawy. Przepis § 6 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi powtórzenie art. 2 ust. 4 ustawy. Przepis § 16 ust. 1 załącznika do uchwały stanowi modyfikację art. 27 ustawy. Kwestie te zostały już ujęte w akcie o randze ustawowej, Rada Gminy natomiast nie uzyskała w tym zakresie jakiegokolwiek upoważnienia do regulowania w uchwale. Przyjęte rozwiązania w ww. zakresie załącznika do uchwały stanowią niezgodne z przepisami prawa wkroczenie Rady Gminy w materię już uregulowaną w ustawie.

Wymaga podkreślenia, że powtórzenie (jak również modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. *Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXIV/322/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 25 października 2023 r. w sprawie nadania statutu samorządowej jednostce budżetowej pod nazwą Gminny Żłobek w Chełmie Śląskim, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz