



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 października 2024 r.

Poz. 6622

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.763.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VII/47/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/89/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie ustalenia statutu Żłobka Miejskiego w Zabrzu – w całości, jako sprzecznej z art. 11 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), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę nr VII/47/24 w sprawie zmiany uchwały Nr IX/89/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie ustalenia statutu Żłobka.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały został wskazany m.in. art. 18 ust. 2 pkt 8, pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ustawy.

Przepisem § 3 Rada Miasta Zabrze postanowiła, że: *§ 3. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r.*

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

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 wspomaganie indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomaganie rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych – ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności;
- 3) warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych;
 - 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.

Powyższe brzmienie art. 11 ust. 2 ustawy ustalone zostało przepisem art. 68 pkt 5 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (Dz. U z 2024 r. poz. 858). Nowelizacja przepisu art. 11 ust. 2 ustawy wchodzi w życie z dniem 1 października 2024 r. i jest zbieżna z datą wejścia przepisów kwestionowanej uchwały.

W analizowanym przypadku Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę wprowadzającą zmiany do Statutu, przyjętego uchwałą nr IX/89/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie ustalenia statutu Żłobka. Uchwała ta była nowelizowana trzykrotnie: uchwałą nr XXXV/518/13 Rady Miasta Zabrze z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/89/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie ustalenia statutu Żłobka Miejskiego w Zabrzu (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2013 r., poz. 2806), uchwałą nr XLIII/623/13 Rady Miasta Zabrze z dnia 16 września 2013 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/89/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie ustalenia statutu Żłobka Miejskiego w Zabrzu (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2013 r. poz. 5771) oraz kwestionowaną uchwałą – dostosowującą zapisy statutu do wymogów wynikających ze znówelizowanego przepisu art. 11 ust. 2 ustawy.

Przepis art. 11 ust. 2 ustawy wskazuje na minimum spraw, które wymagają uregulowania w uchwale statutowej. 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 bezwzględnie 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.

Na marginesie należy wskazać, że Rada Miasta Zabrze przed podjęciem kwestionowanej uchwały nie dokonywała aktualizacji treści statutów żłobków z uwzględnieniem wcześniejszej nowelizacji przepisu art. 11 ust. 2 ustawy (obowiązującej od 1 stycznia 2018 r.).

Tymczasem przyjęte przedmiotową uchwałą regulacje są niepełne. Nie normują one bowiem materii określonej art. 11 ust. 2 pkt 3a ustawy, to jest warunków przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b.

Przepisem § 1 ust. 2 lit. b Rada Miasta postanowiła: w § 6 (Statutu) *dodaje się ust. 6 o brzmieniu: „6. W przypadku nieobecności dziecka w Żłobku Dyrektor Żłobka może przyjąć na miejsce tego dziecka na czas jego nieobecności inne dziecko, na podstawie umowy z jego rodzicami.”*

W ocenie powyższa norma prawna nie realizuje w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego. Stanowi ona jedynie powielenie materii wynikającej z art. 18b ustawy, zgodnie z którym: *W przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym dyrektor żłobka lub klubu dziecięcego może przyjąć na miejsce tego dziecka na czas jego nieobecności inne dziecko, na podstawie umowy z jego rodzicami.* Przepis ten zatem powtarza jedynie przepis ustawowy – przyjmując ogólny postulat przyjmowania dzieci na miejsce dzieci nieobecnych – ale nie kreuje żadnych warunków, na jakich miałyby się to odbywać. Tym samym należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała nie reguluje w wystarczający sposób elementu obligatoryjnego statutu żłobka w zakresie art. 11 ust. 2 pkt 3a ustawy, czym istotnie narusza prawo.

Należy również zwrócić uwagę na niepełną realizację delegacji ustawowej przez Statut w zakresie „celów i zadań oraz sposobu ich realizacji, w przypadku dzieci niepełnosprawnych – ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności”. Statut Żłobka, co prawda określa zadania i cele żłobka, nie różnicuje jednak sposobu ich realizacji z uwagi na poszczególne rodzaje niepełnosprawności. Rada Miasta Zabrze przepisem § 1 ust. 1 uchwały przewidziała, że *W § 5 ust. 1 wprowadza się pkt 4 o brzmieniu: „4) organizowanie opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi, poprzez rozwijanie umiejętności rozwojowych i intelektualnych dzieci, odpowiednich do rodzaju niepełnosprawności.”*

Rada Miasta Zabrze tym samym ograniczyła unormowania do ogólnych postulatów uwzględnienia rodzaju niepełnosprawności dziecka, nie sformułowała ona jednak żadnych konkretnych działań Żłobka, które wskazywałyby na sposób realizacji tych postulatów. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca przepisem art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy wymaga formułowania w statucie celów i zadań oraz sposobu ich realizacji, ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności dzieci niepełnosprawnych. Tym samym zawarcie

w uchwale przy poszczególnych zadaniach ogólnych postulatów bez ich jakiegokolwiek konkretyzacji należy uznać za niewystarczające.

Dodatkowo należy stwierdzić, że zgodnie z art. 10 ustawy: Do zadań żłobka i klubu dziecięcego należy w szczególności:

- 1) zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych;
- 2) zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka;
- 3) prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka.

Tymczasem Rada Miasta Zabrze postulat uwzględnienia rodzaju niepełnosprawności ograniczyła jedynie do opieki polegającej na *rozwijaniu umiejętności rozwojowych i intelektualnych dzieci*.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy wymaga, by statut żłobka normował „warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych”. Na podstawie wskazanej normy prawnej Rada mogła określić warunki przyjmowania dzieci, a w warunkach tych miała stworzyć takie mechanizmy, które pozwolą na uprzywilejowanie przed innymi dziećmi dzieci niepełnosprawnych. O ile bowiem pochodzenie dzieci z rodzin wielodzietnych stanowi w tym przepisie przesłankę fakultatywną dla określenia preferencji w procesie rekrutacyjnym, to już niepełnosprawność dziecka w zamyśle ustawodawcy pozostała obligatoryjnym warunkiem preferencyjnym.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru materia określona art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy nie została uregulowana w sposób prawidłowy w kwestionowanej uchwale. Przepisem § 1 ust. 2 lit. a uchwały Rada Miasta postanowiła: *W § 6 – ust. 1 otrzymuje brzmienie: „1. Do Żłobka przyjmowane są dzieci rodziców (opiekunów prawnych) zamieszkałych na terenie miasta Zabrze. O przyjęciu dziecka decyduje kolejność złożonego podania. W miarę możliwości, jakimi dysponuje placówka, pierwszeństwo przyjęcia mają dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością.”*

Z powyższego zapisu wynika, że Rada Miasta Zabrze określiła preferencyjne warunki przyjmowania do żłobka dla dzieci niepełnosprawnych – jedynie pod warunkiem: „możliwości, jakimi dysponuje placówka”. W ocenie organu nadzoru przepis ten stoi w sprzeczności do treści art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy, który w warunkach preferencyjnych dla dzieci niepełnosprawnych w przyjmowaniu do żłobka, nie przewiduje żadnych wyjątków.

W konsekwencji niezgodnych z przepisem art. 11 ust. 2 pkt 2, 3 i 3a ustawy uregulowań uchwały, Statut został pozbawiony elementów obligatoryjnych wymaganych upoważnieniem ustawowym, co wpływa na legalność całej uchwały. Materia wskazana powyżej nie została uregulowana w sposób prawidłowy w Statucie Żłobka – ani w wersji przyjętej w tekście pierwotnym uchwały, ani w wersji uchwalonej w akcie zmieniającym. Tymczasem powszechnie obowiązujący charakter zawartych w kwestionowanej uchwale norm prawnych zobowiązuje do formułowania ich w taki sposób, by delegacja ustawowa realizowana była precyzyjnie i kompleksowo.

Omawiane uchybienia 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/47/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/89/11 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie ustalenia statutu Żłobka Miejskiego w Zabrzu – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy