

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Katowice, 24-04-2018

Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

NPII.4131.1.212.2018

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr IV.28.2018 Rady Miasta Jastrzębie – Zdrój z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr VIII.71.2011 Rady Miasta Jastrzębie – Zdrój z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie ustalenia Statutu Publicznego Żłobka Nr 1 w Jastrzębiu – Zdroju, ze zmianami, w całości jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) oraz z art. 11 ust. 2 pkt 3a, 5 oraz art. 12a ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 157 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Jastrzębie - Zdrój dokonała zmian w statucie Publicznego Żłobka nr 1 w Jastrzębiu - Zdroju.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż ustalenia Rady Miasta dotyczące wejścia w życie uchwały nie odpowiadają wymogom określonym w przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zawarta w § 3 badanej uchwały regulacja, o następującym brzmieniu: „uchwała wchodzi w życie **w terminie** 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (...)” pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ww. ustawy. W myśl wyżej wskazanego przepisu „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie **po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia**, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”.

Zauważyć również należy, że podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. 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.

Aktualne brzmienie art. 11 ust. 2 ustawy ustalone zostało przepisem art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemem wsparcia rodzin (Dz. U z

Dokument podpisany elektronicznie.

2017 r. poz. 1428). Nowelizacja przepisu art. 11 ust. 2 ustawy weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. i dotyczyła punktów: 3, 3a, oraz 5 w przywołanym przepisie.

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 analizowanym przypadku mamy jednak do czynienia z sytuacją szczególną, a dotyczącą nie uchwały w przedmiocie przyjęcia statutu jednostki organizacyjnej, w tym przypadku żłobka, ale z uchwałą wprowadzającą zmiany do statutu – dostosowującą zapisy statutu do wymogów wynikających ze znowelizowanego przepisu art. 11 ust. 2 ustawy. W ocenie organu nadzoru, za możliwością zmian (aktualizacji) treści statutów żłobków (bez konieczności ich uchwalania na nowo w związku z wygaśnięciem z mocy prawa) przemawia brak przepisów przejściowych, które rozstrzygnęły o utracie mocy obowiązującej statutów przyjętych w oparciu o przepis art. 11 ust. 2 ustawy w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2018 r. Powyższe nie zwalania jednak organu stanowiącego gminy z obowiązku wypełnienia wszystkich przesłanek zawartych w delegacji ustawowej wynikającej z treści art. 11 ust. 2 ustawy. W konsekwencji, organ stanowiący podejmując uchwałę w przedmiocie zmiany statutu Żłobka powinien w pełnym zakresie, kompleksowo unormować w uchwale całość materii objętej nowelizacją art. 11 ust. 2 ustawy, a tym samym unormować co najmniej:

- warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych;
- warunki przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b;
- zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku lub klubie dziecięcym.

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, czyli w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym na czas jego nieobecności. Materia ta nie została uregulowana w sposób prawidłowy w Statucie Żłobka. Wskazać bowiem należy, że Rada w § 1 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie wprowadzania w § 4 Statutu ust. 4 przewidziała, że: *„W przypadku trwającej dłużej niż miesiąc usprawiedliwionej nieobecności dziecka w Żłobku, Dyrektor Żłobka może przyjąć na miejsce tego dziecka, na czas jego dalszej nieobecności, inne dziecko, na podstawie umowy z jego rodzicami”*. Zatem powyższą regulacją Rada Miasta wskazała jedynie możliwość przyjęcia dziecka w określonej sytuacji, ale nie wskazała warunków przyjmowania dzieci, choćby które dziecko ma pierwszeństwo w przyjęciu.

Należy również zwrócić uwagę na niepełną realizację delegacji ustawowej przez Statut w zakresie art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy nakładającego na Radę obowiązek określenia zasad udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku lub klubie dziecięcym. Rada nie ustaliła w statucie powyższych zasad, a jedynie przewidziała możliwość udziału rodziców/opiekunów prawnych dzieci uczęszczających do Żłobka w organizowanych zajęciach opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych (§ 1 ust. 1 uchwały w zakresie dodawanego do § 3 Statutu ust. 3)

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika także konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego - muszą one być zgodne z innymi przepisami i ponadto nie powinny powtarzać kwestii uregulowanych w ustawie upoważniającej lub innych aktach normatywnych. Tymczasem, Rada Miasta podejmując przedmiotową uchwałę powtórzyła regulacje ustawowe. Dotyczy to unormowań statutowych zawartych w § 1 ust. 1 uchwały w zakresie dodawanego do § 3 Statutu ust. 4, w którym Rada postanowiła, że *„W Żłobku istnieje możliwość utworzenia Rady Rodziców będącej*

reprezentacją ogółu rodziców/opiekunów prawnych dzieci uczęszczających do Żłobka". Tymczasem, kompetencje te uregulowane zostały w sposób kompleksowy w art. 12a ustawy. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja, czy powtórzenie 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).

W związku z powyższym wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **4 maja 2018 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Zastępcą Dyrektora Wydziału

Iwona Andruszkiewicz