



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.727.2024

Katowice, dnia 28 sierpnia 2024 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/54/24 Rady Miasta Katowice z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Żłobka Miejskiego w Katowicach, w części określonej w:

1. § 1 w zdaniu drugim załącznika do uchwały, 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 ze zm.), dalej, jako „ustawa” w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
2. § 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 pkt 1 - pkt 5 w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
3. § 11 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
4. Rozdziale 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 pkt 1 – pkt 5 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lipca 2024 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr V/54/24 w sprawie uchwalenia Statutu Żłobka Miejskiego w Katowicach, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Żłobka Miejskiego w Katowicach*.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 lipca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 – 3 i ust. 2 ustawy:

1. *Żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić:*
 - 1) *jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne;*
 - 2) *osoby fizyczne;*
 - 3) *osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.*
2. *Jednostki samorządu terytorialnego tworzą żłobki i kluby dziecięce w formie samorządowych jednostek budżetowych.*

Natomiast z art. 11 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 – 5 ustawy wynika, że:

1. *Żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu.*

2. *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.*

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, niewymienionych 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 będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia ww. delegacji ustawowej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 905/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały należy wskazać, że § 6 Statutu został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 2 pkt 1 - 5 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. W kwestionowanej regulacji Statutu wskazano, co następuje:

§ 6. W uzasadnionych przypadkach przepisy § 5 nie mają zastosowania, w szczególności w przypadku realizacji w niektórych Oddziałach Żłobka Miejskiego projektów społecznych, finansowanych ze środków zewnętrznych, w tym unijnych, a w szczególności projektów przeznaczonych dla wybranych grup wiekowych dzieci i wybranych kategorii opiekunów, wymagających aktywizacji zawodowej.

Powyższa regulacja wskazująca „uzasadnione przypadki” odstąpienia od stosowania § 5 Statutu, tj. niestosowania zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w żłobku - jest nieprecyzyjna, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej oraz naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru, taka regulacja Statutu powoduje, że inny organ (podmiot – np. Dyrektor Żłobka) niż Rada Miasta, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł swobodnie ustalić opłaty za pobyt i wyżywienie w żłobku. Zatem pozostawienie w obrocie prawnym § 6 Statutu spowoduje, że nieupoważniony do tego podmiot (np. Dyrektor Żłobka) będzie mógł decydować, czy mają zastosowanie przepisy prawa miejscowego, tj. wynikające z nich opłaty za korzystanie z usług żłobka. Dodatkowo należy zaznaczyć, że przy takiej konstrukcji ww. regulacji Statutu, tj. zawierającej zwrot - "uzasadnione przypadki" - adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić, czy zaistniały uzasadnione przypadki, o których mowa w § 6 Statutu, a w konsekwencji czy obowiązują zasady odpłatności wymienione w § 5 Statutu.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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 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. 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.* Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja Statutu nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Powyższe uwagi dotyczące formułowania zawartych w akcie prawa miejscowego postanowień w granicach upoważnienia ustawowego w sposób jasny i precyzyjny należy analogicznie odnieść do § 11 Statutu stanowiącego, iż: *W uzasadnionych przypadkach przepisy § 10 ust. 2 i 3 nie mają zastosowania, w szczególności w celu realizacji w niektórych Oddziałach Żłobka Miejskiego specjalnych projektów społecznych, finansowanych ze środków zewnętrznych, w tym unijnych, w tym projektów przeznaczonych dla wybranych grup wiekowych dzieci i wybranych kategorii opiekunów wymagających aktywizacji zawodowej.* Ponownie należy podkreślić, że wyłącznie Rada Miasta jest upoważniona do określenia warunków przyjmowania dzieci do żłobka (z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych). Zatem pozostawienie swobody innemu organowi (podmiotowi) niż Rada Miasta, do decydowania - w drodze innego aktu niż uchwała - o zmianie warunków przyjmowania dzieci do żłobka w sytuacji zaistnienia „uzasadnionych przypadków” również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Dodatkowo należy zasygnalizować, że pozostawienie w obrocie prawnym przedmiotowej regulacji Statutu może spowodować, że nieupoważniony do tego podmiot (np. Dyrektor Żłobka) będzie swobodnie decydować, czy mają zastosowanie (i w jakim zakresie) przepisy prawa miejscowego, tj. wynikające z nich warunki przyjmowania dzieci do żłobka. Jak już szczegółowo wyartykułowano, z przepisu art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy jednoznacznie wynika, że kompetencja do określenia omawianych warunków przyjmowania dzieci przysługuje wyłącznie organowi stanowiącemu miasta.

Dodatkowo należy wskazać, że regulacja Rozdziału 7 Statutu, w ramach którego znajduje się § 22 w brzmieniu:

Rozdział 7. Nadzór.

§ 22. 1. Nadzór nad działalnością Żłobka Miejskiego sprawuje Prezydent Miasta Katowice, na podstawie planu nadzoru przyjętego przez Radę Miasta Katowice w drodze uchwały, w zakresie określonym ustawą z dnia 04 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

2. Nadzór sanitarno – epidemiologiczny sprawują odpowiednie służby sanitarne w Katowicach.

- również istotnie narusza art. 11 ust. 2 pkt 1 – pkt 5 ustawy. Z powyższej delegacji ustawowej oraz z pozostałych przepisów omawianej ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Miasta do określenia organów nadzorujących działalność żłobka. Na marginesie należy wskazać, że nadzór nad żłobkami został już uregulowany przez ustawodawcę m.in. w art. 54 ust. 1 – 2 i art. 55 ust. 1 - 2 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący miasta nie jest uprawniony powtarzać, modyfikować czy uzupełniać przedmiotowej kwestii w Statucie tej jednostki, gdyż stanowi to istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru również zaznacza, że § 1 Statutu - w zakresie zawartego w zdaniu drugim sformułowania:

Żłobek Miejski działa w szczególności na podstawie:

- 1) ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3;*
- 2) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;*
- 3) uchwały Rady Miasta Katowice w sprawie nadania niniejszego Statutu;*
- 4) innych przepisów dotyczących samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.*

istotnie narusza prawo. W powyższej regulacji Statutu Rada Miasta utworzyła otwarty katalog aktów prawnych stanowiących podstawę działalności Żłobka. W ocenie organu nadzoru, użycie powyższego sformułowania "w szczególności" oraz "innych przepisów", może prowadzić do powiększenia podstaw działania tej jednostki w inny sposób niż poprzez zmianę statutu. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 pkt 1 - pkt 5 ustawy. Należy ponownie podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. Jak już wyżej wyjaśniono, kwestionowana regulacja nie spełnia ww. wymogów. Na marginesie należy zaznaczyć, że powyższy przepis Statutu ma charakter nie normatywny a wyłącznie informacyjny. Zatem mając na uwadze, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym to również z tych względów ww. regulację należy uznać za istotnie naruszającą prawo.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła obowiązujące przepisy prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr V/54/24 Rady Miasta Katowice z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Żłobka Miejskiego w Katowicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego