



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 grudnia 2019 r.

Poz. 8100

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.771.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/133/2019 Rady Gminy Psary z dnia 24 października 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr X/106/2019 Rady Gminy Psary z dnia 29 sierpnia 2019 roku w sprawie nadania statutu Gminnemu Żłobkowi w Psarach, w części określonej w § 1 pkt 5 uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 409 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2019 r. Rada Gminy Psary przyjęła uchwałę Nr XII/133/2019 w sprawie zmiany Uchwały Nr X/106/2019 Rady Gminy Psary z dnia 29 sierpnia 2019 roku w sprawie nadania statutu Gminnemu Żłobkowi w Psarach.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 października 2019 r.

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

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że 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 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.

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.

Tymczasem, regulacja przedmiotowej uchwały określona w § 1 pkt 5 uchwały dotycząca uchylenia rozdziału 7 załącznika do uchwały Nr X/06/2019 powoduje, iż statut żłobka nie wypełnia delegacji ustawowej. Wskazania wymaga, iż rozdział 7 załącznika do uchwały NR X/06/2019 dotyczy zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w Żłobku. Zgodnie bowiem z regulacją w przedmiotowym rozdziale:

§ 1. 1. Rodzice dzieci uczęszczających do Żłobka mogą uczestniczyć w zajęciach organizowanych przez Żłobek tj.:

a) w uroczystościach okolicznościowych,

b) w zajęciach otwartych dla rodziców.

2. Zgłoszenie udziału rodzica w zajęciach określonych w ust. 1 powinno zostać dokonane z co najmniej tygodniowym wyprzedzeniem.

Wobec powyższego, wskazania wymaga, iż Rada Gminy Psary uchylając przedmiotowy rozdział 7 załącznika do uchwały pierwotnej, bez jednoczesnego określenia innej regulacji w tym zakresie, pozbawiła statut Żłobka elementu obligatoryjnego, wynikającego z art. 11 ust. 2 ustawy tj. zasad udziału rodziców w zajęciach prowadzonych przez Żłobek. Powyższe powoduje zatem, iż statut żłobka nie będzie zawierał określenia minimum spraw, które zgodnie z wolą ustawodawcy powinny znaleźć się w statucie. Takie działanie Rady Gminy Psary należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XII/133/2019 Rady Gminy Psary z dnia 24 października 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr X/106/2019 Rady Gminy Psary z dnia 29 sierpnia 2019 roku w sprawie nadania statutu Gminnemu Żłobkowi w Psarach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym

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

Krzysztof Nowak