



PN.4131.132 .2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XXXIII/260/2021 Rady Gminy Grunwald z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie utworzenia Żłobka w Stębarku, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 2 w zakresie sformułowania: ...”w szczególności”,
- § 4 ust. 2 pkt 11 i pkt 12,
- § 10 ust. 4, ust. 5 w zakresie sformułowania: „ komisja kwalifikacyjna”... oraz ust. 9,
- § 11 ust. 3,
- § 14,
- § 15 ust. 2 w zakresie sformułowania: ...”określone w załączniku Nr 1statutu” oraz ust. 4.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Grunwald, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h ustawy o samorządzie gminnym, art.12 ust.1 pkt 2 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 8 ust.1 pkt 1 i ust. 2, art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, utworzyła Żłobek Gminny w Stębarku i nadała mu Statut Żłobka Gminnego w Stębarku, stanowiący jej załącznik, zwany dalej Statutem.

Uchwałę Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu doręczono w dniu 26 marca 2021 r.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, zwaną dalej ustawą 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.

Sposób sformułowania normy art. 11 ust. 2 ustawy wskazuje, że ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do kompleksowej realizacji, w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji tej normy. Oznacza to, że statut żłobka, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać w swej treści

uregulowania dotyczące wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę ww. przepisie ustawy. Poprzez użycie zwrotu "w szczególności", ustawodawca dopuszcza możliwość rozszerzenia regulacji określonej w statucie, niemniej jednak nie może to powodować dowolności działań organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Z art. 7 Konstytucji RP wynika, że rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji, rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ani też działać wbrew temu upoważnieniu. Niezastosowanie się rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Zawarta w § 2 ust. 2 Statutu regulacja w zakresie zwrotu „w szczególności” powoduje, że Rada ustaliła otwarty katalog zadań Żłobka, co może prowadzić do powiększenia jego zadań bez uprzedniej zmiany Statutu w tym zakresie. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa, art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 pkt 1 – 5 ustawy. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02) 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 kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że: „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny i precyzyjny”.

W § 4 ust. 2 pkt 11 i pkt 12 Statutu, Rada Gminy postanowiła, iż opiekunowie w Żłobku podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe oraz dbają o powierzony im sprzęt pozostający na wyposażeniu Żłobka, pomoce dydaktyczne, zabawki oraz estetyczny wygląd pomieszczeń Żłobka.

Zdaniem organu nadzoru, powyżej wskazane regulacje w statucie wykroczały poza zakres upoważnienia, przewidzianego w ww. art. 11 ust. 2 ustawy, co w świetle stanowiska judykatury należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa w uchwale uznaje się 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). Na marginesie należy wskazać, iż kwestionowane postanowienia mogą znaleźć odzwierciedlenie w zakresie czynności pracownika, który określa pracodawca.

W § 10 ust. 9 Statutu, Rada Gminy postanowiła, iż liczba dzieci w grupie dostosowana jest do obowiązujących przepisów prawa.

W postanowieniu tym Rada Gminy Grunwald, odwołała się do bliżej nieokreślonych przepisów, bez wskazania konkretnego przepisu, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze poglądami doktryny oraz stanowiskiem judykatury akty prawa miejscowego winny zawierać regulacje jednoznaczne i zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy. Przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by

wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jaki sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek, wynikający z tego przepisu. W ocenie organu nadzoru, kwestionowane postanowienie Statutu nie spełnia tego warunku, co powoduje, że została naruszona zasada poprawnej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

W rozdziale VI Statutu, regulującym zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie dziecka w Żłobku, w § 11 ust. 3 Statutu Rada Gminy postanowiła, iż opłatę wnosi się do 10 dnia następnego miesiąca. Natomiast z treści powołanego wyżej art. 11 ust. 2 ustawy, wynika jednoznacznie, że organ stanowiący gminy jest władny do określenia zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku. Nie ma kompetencji do określenia terminu płatności. Nadto postanowienia takie stanowią materię umowną i nie mogą przybierać formy norm prawa miejscowego.

W ramach art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy, dotyczącego określenia warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych, nie mieści się zobowiązanie do powołania komisji kwalifikacyjnej, o której mowa w § 10 ust. 4 i 5 Statutu, tym samym Rada Gminy wprowadzając niniejsze regulację przekroczyła zakres kompetencji i w sposób rażący naruszyła prawo. W ramach bowiem upoważnienia do określenia warunków przyjmowania dzieci, nie mieści się określanie podmiotu prowadzącego rekrutację dzieci do żłobka. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy, pracą żłobka kieruje dyrektor, a zatem to on na, podstawie określonych przez radę gminy warunków przyjmowania dzieci do żłobka, określa sposób prowadzenia rekrutacji i powołuje podmioty umożliwiające przeprowadzenie sprawnej rekrutacji, jeżeli uzna to za konieczne.

W § 14 Statutu, Rada Gminy Grunwald postanowiła, iż kontrolę działalności, kontrolę rozliczeń finansowych z budżetem Gminy oraz stosowanych zasad rachunkowości przeprowadzają upoważnieni przez Wójta pracownicy, zgodnie z odrębnymi przepisami. Powyższa regulacja, zdaniem organu nadzoru, wykracza poza upoważnienie wynikające z ww. art. 11 ust. 2 ustawy, również materia obejmująca kwestionowane postanowienie Statutu, została uregulowana w ustawie. Zgodnie z art. 56 ust. 1 ww. ustawy, czynności nadzorczych dokonują osoby upoważnione przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, zwane dalej „osobami upoważnionymi”. W powołanym przepisie ustawy uregulowano uprawnienia osób dokonujących czynności nadzorczych, w ramach których mieszczą się również czynności kontrolne.

W rozdziale IX Statutu – mienie Żłobka, w § 15 ust. 4 postanowiono, iż przekazuje się Żłobkowi w zarząd mienie do administrowania i prowadzenia przez Żłobek działalności określonej w statucie, wskazując poniżej szczegółowo wykaz tego mienia.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja również wykracza poza upoważnienie, wynikające z art. 11 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd.

Powyższe nie oznacza jednak, iż w ramach regulacji statutowej następuje powierzenie mienia niezbędnego do działalności żłobka. Przekazanie mienia jednostce organizacyjnej gminy winno nastąpić na podstawie przepisów art. 43 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do art. 43 ww. ustawy, trwałe zarząd jest formą prawną

władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną.

Zasadę poprawnej legislacji, znajdującej oparcie w art. 2 Konstytucji RP narusza również regulacja, zawarta w § 14 ust. 2 Statutu, odnosząca się załącznika statutu, którego brak.

W § 7 ust. 1, w pkt 2. i w pkt 6. Statutu, występują błędy redakcyjne, polegające na odwołaniu się do niewłaściwych przepisów w ramach wprowadzonych regulacji, a także zastosowano niewłaściwe oznaczenie jednostki redakcyjnej - w § 15, ust. 1 został użyty dwukrotnie.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Do wiadomości:

1/ Przewodniczący Rady Gminy Grunwald

2/ Wójt Gminy

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Arthur Chojęcki

