



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 59/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 28 kwietnia 2011r. w sprawie nadania Statutu Żłobkowi Miejskiemu w Siemianowicach Śląskich, w całości – jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. Nr 45, poz. 235).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Siemianowic Śląskich przyjęła Statut Żłobka Miejskiego w Siemianowicach Śląskich. Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi 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; 4) zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym.

Powyższy przepis 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 kryteriów. 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 przyjęte przedmiotową uchwałą Rady Miasta Siemianowic Śląskich regulacje statutowe są niepełne. Statut Żłobka Miejskiego w Siemianowicach Śląskich, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały nie zawiera wymaganych przepisem art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy unormowań, określających zasady ustalania opłat za pobyt w przypadku nieobecności dziecka w żłobku. Nie czyni zadość tym wymaganiom regulacja przyjęta w treści § 12 ust. 4 Statutu, który stanowi, iż w przypadku objęcia opieką dziecka przez Żłobek od 16-tego dnia danego

miesiąca opłata za pobyty podlega obniżeniu o 50% i wnoszona jest do pięciu dni od dnia przyjęcia dziecka do Żłobka. Wskazane postanowienie znajduje zastosowanie w sytuacji przyjęcia nowego dziecka do Żłobka w trakcie trwania miesiąca – nie zaś jak wymaga tego ustawodawca – do ustalenia opłaty za pobyt dla dzieci już uczęszczających do Żłobka. Tym samym Statut został pozbawiony elementu obligatoryjnego, wpływającego na legalność całej uchwały. Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm prawnych zobowiązuje bowiem do formułowania ich w taki sposób, by delegacja ustawowa realizowana była precyzyjnie i kompleksowo.

Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika 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 Siemianowic Śląskich uchwalając przedmiotową uchwałę powtórzyła regulacje ustawowe. Dotyczy to unormowań zawartych w § 3 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 Statutu, gdzie powtórzone zostały odpowiednio przepisy art. 10 pkt 1, pkt 2 – z jednoczesną modyfikacją, art. 11 ust. 2 pkt 2 oraz art. 19 w/w ustawy. Na skutek wadliwości wskazanych unormowań, regulacja przyjęta w Statucie nie wyczerpuje w pełni także dyspozycji przepisu art. 11 ust. 2 pkt 2 w/w ustawy. Rada nie określiła bowiem wyczerpująco celów i zadań Żłobka.

Ponadto należy podkreślić, iż powtórzenie regulacji ustawowych jest niezgodne z zasadami legislacji. W tej kwestii wielokrotnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, w tym w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17), gdzie wskazał, iż „uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna”. Zarzut powtórzenia regulacji ustawowych dotyczy także postanowień: §§ 4 pkt 4, 8 ust. 4 pkt 2 i § 10 uchwały – normujących kwestie, o których mowa w przepisach art. 2 ust. 3 i 4 w/w ustawy.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada nie posiada umocowania do określenia elementów zawieranych umów (§ 12 ust. 2 Statutu) oraz do przenoszenia do Statutu Żłobka materii, która winna być unormowana w umowie zawieranej pomiędzy opiekunem prawnym dziecka a Dyrektorem Żłobka (§ 12 ust. 3, 5, 8 i 9 Statutu).

Należy również podkreślić, iż przedmiotową uchwałą Rada Miasta Siemianowic Śląskich nadała nowy Statut istniejącemu wcześniej Żłobkowi Miejskiemu w Siemianowicach Śląskich. Jednocześnie przepisem § 2 uchwały Rada przewidziała utratę mocy obowiązującej uchwały własnej Nr 72/2007 z dnia 26 kwietnia 2007 roku w sprawie nadania statutu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej pod nazwą "Żłobek Miejski" w Siemianowicach Śląskich przy ul. Zgrzebnioka 36. Uchwała ta, a tym samym również statut, została podjęta w oparciu o regulacje ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.), która to do dnia 4 kwietnia 2011 roku stanowiła formalnoprawną podstawę funkcjonowania żłobków.

Z tą datą weszła w życie ustawa z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, w założeniu której żłobki przestały działać w formie zakładów opieki zdrowotnej. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 75 w/w ustawy żłobki działające dotychczas na podstawie przepisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej stały się żłobkami w rozumieniu nowej ustawy. Tak więc na mocy nowej ustawy zarówno publiczne żłobki, które uzyskały status gminnych jednostek budżetowych, jak i żłobki niepubliczne, które stały się prywatnymi podmiotami, zostały pozbawione formy zakładów opieki zdrowotnej. Wyjęcie żłobków spod regulacji prawnych ustawy o zakładach

opieki zdrowotnej (poprzez uchylenie niektórych jej przepisów) i oddanie ich pod reżim nowej ustawy jest równoznaczne z tym, że dotychczasowe prawne podstawy funkcjonowania żłobków przestały mieć w tym przypadku zastosowanie. Skoro zaś żłobki nie mogą działać w oparciu o samą ustawę zakładach opieki zdrowotnej, to tym bardziej nie mogą one działać w oparciu o jakiegokolwiek akty normatywne wydane na jej podstawie. Zgodnie bowiem z przyjętymi zasadami legislacji akty wykonawcze dzielą los aktów, w których mają swoje umocowanie. Jeżeli zatem nowa ustawa nie zawiera wyraźnych przepisów zachowujących w mocy akty wykonawcze, to wszystkie akty wykonawcze wydane na podstawie starej ustawy tracą moc z dniem wejścia w życie nowej regulacji. Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie przewiduje żadnych przepisów przejściowych ustalających, czy i w jakim zakresie przepisy wydane na podstawie starych upoważnień pozostają w mocy. W konsekwencji tego należy uznać, że uchwała Nr 72/2007 Rady Miasta Siemianowic Śląskich – jako akt wydany na podstawie nieobowiązujących przepisów ustawy – z dniem 4 kwietnia 2011 roku utraciła swą moc. Skoro w związku z wprowadzeniem nowych regulacji ustawowych powyższa uchwała utraciła moc obowiązującą, to automatycznie Rada utraciła równocześnie swe uprawnienia prawodawcze w zakresie jej uchylenia. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a niedopuszczalnym w świetle prawa jest podejmowanie działań wobec aktu, który nie istnieje w obrocie prawnym. W tej sytuacji zapis § 2 uchwały jest bezpodstawny i zbędny.

Z uwagi na powyższe uchwałę Nr 59/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich należy uznać za wadliwą, a stwierdzenie jej nieważności w całości za konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Siemianowic Śląskich
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

Wojewoda Śląski

Zygmunt Łukaszczyk