



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 24 listopada 2020 r.

Poz. 4690

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.433.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 19 listopada 2020 r.

Działając 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 XXII.209.2020 Rady Miasta Ełku z dnia 21 października 2020 r. w sprawie wyłączenia Żłobka z Miejskiego Przedszkola i Żłobka „Ekołudki” przy ul. Jana Kilińskiego 48 w Ełku i jego likwidacji oraz utworzenia Miejskiego Żłobka nr 1 przy ul. Pięknej 20 w Ełku, w części dotyczącej § 5 ust. 11, § 5 ust. 14, § 12 ust. 3.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miasta Ełku, wskazując w podstawie prawnej art. 12 ust. 1 pkt 2 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869) oraz art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi do lat 3 (Dz. U. z 2020 r., poz. 326), wyłączyła Żłobek z Miejskiego Przedszkola i Żłobka „Ekołudki” przy ul. Jana Kilińskiego 48 w Ełku i dokonała jego likwidacji oraz utworzyła Miejski Żłobek nr 1 przy ul. Pięknej 20 w Ełku, nadając mu statut, stanowiący załącznik do uchwały.

W **§ 5 ust. 11 załącznika do uchwały**, Rada postanowiła, iż szczegółowe zasady i procedurę naboru dzieci do żłobka określa dyrektor w regulaminie organizacyjnym żłobka. Tymczasem, zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych stanowią materię statutową. Zatem, to na radzie gminy (a nie na dyrektorze żłobka) spoczywa obowiązek uregulowania szczegółowych warunków przyjmowania dzieci do żłobka. Pojęcie warunków, o których mowa w normie zawierającej delegację ustawową (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy) - nie może być rozumiane inaczej niż jako kryteria, wedle których dzieci są przyjmowane do żłobka. Wypełnienie delegacji ustawowej w tej części wymaga przyjęcia norm powszechnie obowiązujących, kierowanych do adresatów zewnętrznych, określających w istocie rzeczy sytuację prawną rodziców ubiegających się o korzystanie przez dziecko ze świadczeń publicznych udzielanych przez żłobek, w formie aktu prawa miejscowego, a nie w formie wewnętrznego zarządzenia dyrektora żłobka.

W **§ 5 ust. 14 załącznika do uchwały**, Rada postanowiła, iż liczba dzieci w grupie dostosowana jest do obowiązujących przepisów prawa. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, to skład personelu zatrudnionego w żłobku lub klubie dziecięcym jest dostosowany do liczby dzieci uczęszczających do żłobka lub klubu dziecięcego. Tym samym, Rada zamieszczając przedmiotowe postanowienie, dopuściła się niedopuszczalnej modyfikacji ww. normy ustawowej.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji RP obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona, w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP, wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie, wykraczające poza udzielone upoważnienie, jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie

upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej powołanym wyroku, stwierdzając, że „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W § 12 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że w sprawach nieuregulowanych w Statucie mają zastosowanie przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP określają jednoznacznie hierarchię aktów prawnych, zgodnie z którą ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ponadto, Konstytucja buduje zamknięty katalog źródeł prawa w myśl reguły hierarchiczności, co oznacza, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi posiadać źródło w aktach wyższego rzędu. Ponadto przepisy aktów niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zawartych w aktach wyższego rzędu. Zgodnie z zasadami interpretacji w razie stwierdzenia sprzeczności, przepisy prawa aktów wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Wobec czego, postanowień § 12 ust. 3 załącznika do uchwały, nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa, bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07 oraz z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 673/12).

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki