



WOJEWODA PODKARPAČKI

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P-II.4131.2.202.2021

BIURO RADY MIASTA
2021-08-25
l.dz. 386/2021
Skierowano: Sygnal
Załącznik
2021-08-25
8382/08/2021
Rzeszów, 2021-08-23

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2021r. poz. 1372)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XLV/404/21 Rady Miasta Sanoka z dnia 29 lipca 2021r. zmieniającej uchwałę w sprawie nadania statutów żłobkom samorządowym Gminy Miasta Sanoka w części dotyczącej §13 ust.2-6, §15 i § 16 Załącznika Nr 1 do uchwały oraz § 13 ust.2-6, §15 i §16 Załącznika Nr 2 do uchwały

UZASADNIENIE

W dniu 29 lipca 2021r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr XLV/404/21 zmieniającą uchwałę w sprawie nadania statutów żłobkom samorządowym Gminy Miasta Sanoka. Statuty Żłobka Samorządowego Nr 1 w Sanoku i Żłobka Samorządowego Nr 2 w Sanoku stanowią odpowiednio załączniki Nr 1 i Nr 2 do uchwały.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 sierpnia 2021r.

W toku badania przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że §13 ust.2-6, §15 i §16 Statutu Żłobka Samorządowego Nr 1 w Sanoku stanowiącego Załącznik Nr 1 do uchwały oraz § 13 ust.2-6, §15 i §16 Statutu Żłobka Samorządowego Nr 2 w Sanoku stanowiącego Załącznik Nr 2 do uchwały naruszają przepisy ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2021r. poz. 75 ze zm.), zwanej dalej ustawą, a w szczególności przepisy art. 11 ust.2, art. 12, art. 13 i art. 21 ustawy.

Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art.11 ust.2 ustawy, w myśl którego, 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.

Należy podkreślić, że stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne upoważnione podmioty, przepisy kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Przepis art. 13 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 stanowi, że pracą żłobka kieruje dyrektor. Przez kierowanie pracami żłobka, o których mowa w powołanym przepisie ustawy należy zaś rozumieć wszelkie czynności zapewniające żłobkowi sprawne funkcjonowanie i wykonywanie zadań w zakresie opieki nad dziećmi, mieszczące się w granicach prawa. Dotyczy to w szczególności dokonywania czynności z zakresu prawa pracy, prowadzenia polityki kadrowej i finansowej żłobka. Również kwestie związane z przeprowadzeniem naboru na stanowisko dyrektora żłobka regulują przepisy aktów powszechnie obowiązujących. I tak, osoba zatrudniona na stanowisku dyrektora żłobka powinna spełniać wymagania kwalifikacyjne określone w art. 13 ust. 2 ustawy, który stanowi, że dyrektorem żłobka może być osoba, która posiada: 1) wykształcenie wyższe i co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy z dziećmi albo 2) co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe oraz 5 lat doświadczenia w pracy z dziećmi. Zgodnie z art. 8 ust. 2 tej ustawy jednostki samorządu terytorialnego tworzą żłobki w formie samorządowych jednostek budżetowych. Żłobek tworzony przez gminę ma zatem status gminnej jednostki budżetowej i w myśl przepisu art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019r. poz. 936 ze zm.) co do zasady wchodzi w zakres zastosowania tejże ustawy. Zgodnie z częścią XXV załącznika nr 3 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018r. poz. 1260 ze zm.) dyrektor żłobka jest stanowiskiem kierowniczym urzędniczym, w konsekwencji czego obsadzenie tego stanowiska następuje w drodze otwartego konkursowego naboru na zasadach określonych w art. 11 i nast. ustawy o pracownikach samorządowych. Podstawą nawiązania stosunku pracy jest umowa o pracę.

Omówione powyżej kwestie dotyczące naboru na stanowisko dyrektora żłobka i zatrudniania na tym stanowisku wynikają więc z uregulowania w innych aktach prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1– 3 jednostki. Powyższy przepis ustawy zawiera m.in. unormowanie dotyczące uprawnień dyrektora żłobka jako kierownika jednostki organizacyjnej wobec pracowników zatrudnionych w żłobku. Z kolei uprawnienia wójta jako organu wykonawczego gminy w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych wynikają ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej wójta w gminie. Uprawnienia te wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej, a nie z przepisów uchwały podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Wobec powyższego postanowienia zawarte

w obu statutach w §13 ust.2-6 dotyczące zatrudnienia na stanowisku dyrektora żłobka, a także zakresu uprawnień i odpowiedzialności dyrektora jak również przysługujących wójtowi uprawnień wynikających ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej w gminie należy zakwestionować jako unormowanie zawierające w części powtórzenie, w części modyfikację materii już uregulowanej w aktach prawnych powszechnie obowiązujących

Zakwestionowania wymagają następnie postanowienia obu załączników do uchwały w §15, dotyczące możliwości utworzenia w żłobku rady rodziców, określające iż zasady tworzenia tej Rady uchwała ogół rodziców dzieci uczęszczających do danego żłobka, oraz zawierające zakaz tworzenia regulaminu swej działalności przez Radę Rodziców, który byłby sprzeczny ze statutem żłobka.

Ustawa w przepisach art. 12a ust.1-3 stanowi bowiem, że w żłobku może zostać utworzona rada rodziców, która reprezentuje ogół rodziców dzieci uczęszczających do żłobka (art. 12a ust.1). Radę rodziców mogą utworzyć rodzice dzieci uczęszczających do żłobka. (art. 12a ust.2). Rada rodziców uchwała regulamin swojej działalności, w którym określa w szczególności wewnętrzną strukturę i tryb pracy rady (art. 12a ust.3).

Możliwość utworzenia w żłobku rady rodziców, która będzie reprezentować ogół rodziców dzieci uczęszczających do żłobka wprowadza zatem sama ustawa. Również ustawa zawiera normy prawne z których wynika, iż na zebraniu rodziców wybierany jest skład rady rodziców oraz uchwalany regulamin rady, w którym należy określić wewnętrzną strukturę i tryb pracy rady. W kontekście przytoczonych przepisów ustawy należy stwierdzić, że zawarte w obu statutach uregulowanie w przepisie §15 normuje kwestie unormowane w ustawie.

Zgodnie z przepisem art. 12 ustawy godziny pracy żłobka ustala się w regulaminie organizacyjnym, o którym mowa w art.21, biorąc pod uwagę opinie rodziców (ust.1). W żłobku zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka. (ust.2) W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą (ust.3).

Tak, jak już wyżej wskazano stosownie do uregulowania zawartego w art. 13 ustawy pracą żłobka kieruje dyrektor. Przepis art.21 ust.1 ustawy stanowi zaś, że organizację wewnętrzną żłobka określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora żłobka. W świetle przytoczonych przepisów ustawy dyrektor żłobka kieruje zatem pracą żłobka i jest jedyną upoważnioną osobą do nadania regulaminu organizacyjnego, w którym powinny być zawarte postanowienia dotyczące organizacji pracy w żłobku, w tym określenie czasu pracy żłobka. Stąd też uregulowanie w § 16 w obu załącznikach do uchwały dotyczące czasu pracy żłobka, rozkładu dnia i organizacji zajęć w żłobku należy zakwestionować jako wykraczające poza delegację przyznaną przepisem art.11 ust.2 ustawy organowi stanowiącemu gminy.

Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akty takie nie mogą również regulować materii, która winna stanowić przedmiot zawieranych umów cywilnoprawnych, czy wydawanych przez uprawnione podmioty w oparciu o delegację ustawową regulaminów. Takie działanie należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni. od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. Przewodniczący Rady Miasta

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO


Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru