

Gorzów Wlkp., 30 czerwca 2011r.

NK.I.4131.244.2011.AZie

**Rada Miasta  
Gorzowa Wlkp.**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym ( t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 42, poz. 1591 ze zm. ) stwierdzam nieważność doręczonych w dniu 1 czerwca 2010r. uchwał:

1. Nr XI/97/2011 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 25 maja 2011r. w sprawie nadania Statutu Żłobka Miejskiego Nr 1 w Gorzowie Wlkp.
2. Nr XI/98/2011 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 25 maja 2011r. w sprawie nadania Statutu Żłobka Miejskiego Nr 2 w Gorzowie Wlkp.
3. Nr XI/99/2011 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 25 maja 2011r. w sprawie nadania Statutu Żłobka Miejskiego Nr 3 w Gorzowie Wlkp.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 maja 2011r. Rada Miasta Gorzowa Wlkp. podjęła trzy uchwały w sprawie nadania Statutów Żłobkom Miejskim Nr 1, Nr 2 i Nr 3 w Gorzowie Wlkp.

Po dokonaniu analizy prawnej wymienionych na wstępie uchwał organ nadzoru stwierdza, że uchwały istotnie naruszają prawo, tj. i art. 11 ust. 2 pkt 2, 3 i 4 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U Nr 45, poz. 235), zwanej dalej „ustawą”.

Przedmiotowe uchwały podjęte zostały na podstawie art. 11 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu. Z kolei w art. 11 ust. 2 ustawy o żłobkach ustawodawca wskazał, że 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;
- 4) zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym.

Brzmienie cytowanego wyżej przepisu wskazuje, że ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do kompleksowej realizacji zawartej w nim normy. Oznacza to, że statut żłobka, który jest aktem prawa miejscowego powinien zawierać w swej treści uregulowania w zakresie wszystkich elementów wskazanych w art. 11 ust. 2 ustawy. Użycie zaś przez ustawodawcę zwrotu: „w szczególności” oznacza, że statut żłobka obok obligatoryjnych unormowań może regulować również inne kwestie. Brak natomiast w uchwale wskazanych wyżej ustawowo określonych elementów statutu stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały.

Tym samym uchwalając statuty żłobków Rada Miasta Gorzowa Wlkp. zobowiązana była stanowić w zakresie: 1) nazwy i miejsca ich prowadzenia; 2) celów i zadań oraz sposobu 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) warunków przyjmowania dzieci; 4) zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobkach będących przedmiotem uchwał.

Podjęte przez Radę Miasta uchwały nie spełniają powyższych wymogów w zakresie określenia sposobu realizacji celów i zadań, z uwzględnieniem wspomagania indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomagania rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych - ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności. Nie wypełniają bowiem powyższego obowiązku regulacje zawarte w §§ 4 i 5 uchwał, w których wskazano jedynie zadania bez określenia sposobu ich realizacji. Wskazać przy tym należy, iż treść § 5 pkt 1-3 uchwał stanowi powtórzenie regulacji zawartych w art. 10 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Również zapisy § 5 pkt 4 uchwał są powtórzeniem treści art. 19 ustawy. Natomiast treść § 5 pkt 5 uchwał stanowi modyfikację przepisu art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W tym miejscu podkreślić należy, iż przepisy gminne nie mogą regulować materii uregulowanej w przepisach wyższego rzędu i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (wyrok NSA z 14.12.2000 r., sygn. akt S.A./Bk 292/00; podobnie wyrok NSA z 16.03.2001 r., sygn. akt IV S.A. 385/99). Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia

ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Z uwagi na fakt, iż uchwała rady gminy, będąca źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, jest aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych ( wyrok NSA z dnia 28.02.2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, niepubl., wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.03.2001 r., sygn. akt IV SA 385/99, LEX 53377). Szczególnie niedopuszczalne jest odmienne regulowanie prawem miejscowym tych spraw, które już wcześniej uregulowała ustawa. Jednocześnie wskazane wyżej zapisy kwestionowanych uchwał naruszają przepisy prawa materialnego tj. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw. Rada gminy tym samym obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. *„Dodatkowo podnieść należy, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie (...) raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”*. Pogląd taki został ugruntowany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym np. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003r. sygn. akt II SA/WR 2572/02.

Ponadto przedmiotowe uchwały nie spełniają również wymogu określonego w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 zgodnie, z którym rada winna była określić w statutach żłobków warunki przyjmowania dzieci. W Rozdziale 3 *p.t. Warunki przyjmowania dzieci do żłobka* rada wskazała wyłącznie podmioty mające prawo pierwszeństwa przyjęcia do żłobka oraz formy udokumentowania takiej sytuacji. Oznacza to, że w uchwałach nie określono czytelnych warunków, na podstawie których wszystkie dzieci – również te nie spełniające warunków pierwszeństwa - będą przyjmowane do żłobka, do czego rada była zobowiązana na mocy obowiązującej ustawy.

Kolejnym zapisem uchwał nie mającym umocowania w obowiązującym prawie jest wymóg określony w § 9 ust. 1 pkt 5 ppkt „a” zgodnie, z którym od osoby samotnie wychowującej dziecko wymagany jest dokument w postaci *wyroku sądu rodzinnego o wysokości alimentów dla dziecka samotnego rodzica*. Jak wskazano w § 7 pkt 6 każdej z uchwał pierwszeństwo w przyjęciu do żłobka mają między innymi dzieci rodzica/opiekuna prawnego samotnie wychowującego dziecko. Zatem brak tu jest kryterium dochodowego, co

oznacza, iż nie ma podstaw do żądania od takiego rodzica przedłożenia wskazanego wyżej wyroku sądu.

W § 13 ust. 5 kwestionowanych uchwał Rada Miasta postanowiła, iż *opłata za pobyt nie podlega zwrotowi, bez względu na liczbę dni nieobecności dziecka w żłobku*. W ocenie organu nadzoru w zakresie kompetencyjnym wynikającym z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieści się prawo do decydowania, kiedy opłaty za pobyt dziecka w żłobku nie podlegają zwrotowi w przypadku jego nieobecności, lecz określenie zasad ustalania opłat w takiej sytuacji. Rodzice lub opiekunowie są bowiem zobowiązani na podstawie art. 23 ustawy do ponoszenia opłat za pobyt dziecka w żłobku, a zatem za te świadczenia, z których korzystają ich dzieci a kryterium, czy opłata jest pobierana czy nie, powinien być fakt korzystania lub nie korzystania dziecka ze świadczeń. Zdaniem organu nadzoru opłaty za pobyt dzieci w żłobku mogą być pobierane jedynie w sytuacji, jeżeli dziecko faktycznie z danego świadczenia skorzystało.

Ponadto zgodnie z art. 58 ust. 1 i 59 ust. 2 ustawy wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez gminę albo u dziennego opiekuna oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustala rada gminy w drodze uchwały. Rada gminy może określić, w drodze uchwały, warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od ponoszenia opłat. Zapis § 13 ust. 2 przedmiotowych uchwał wskazujące, że „*zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w żłobku określa Rada Miasta Gorzowa Wlkp.*” jest więc nieprawidłowy.

Wykraczającymi poza kompetencje rady są również zapisy § 12 ust. 1, 6 i 7 uchwał, które stanowią powtórzenie kolejno art. 13 i art. 21 ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymują:

1. adresat.

2. a/a.

**RADCA PRAWNY**

**Angelika Zielińska**  
nr RZG-G-288

DYREKTOR  
Wydziału Nadzoru i Kontroli

*Teresa Kaczmarek*

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

*Czesław Domałewski*  
DYREKTOR GENERALNY