

Gorzów Wlkp., dnia 1 lipca 2011 r.

NK.I.4131.253.2011.MGrz

**Rada Miejska
w Słubicach**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr X/74/2011 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie ustalenia statutu Żłobka Samorządowego „Bajka” w Słubicach.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2011 r. Rada Miejska w Słubicach podjęła uchwałę w sprawie ustalenia statutu Żłobka Samorządowego „Bajka” w Słubicach.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru dnia 1 czerwca 2011 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 11 ust. 2 pkt 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).

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zgodnie z którym 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.

Użycie przez ustawodawcę zwrotu: „w szczególności” oznacza, że choć wskazane w nim elementy stanowią katalog otwarty, to obligatoryjnie muszą zostać ustalone w statucie żłobka lub klubu dziecięcego. Oznacza to, że statut żłobka jako akt prawa miejscowego powinien zawierać w swej treści uregulowania w zakresie wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę w art. 11 ust. 2 ustawy.

Tymczasem przedmiotowa uchwała nie zawiera wszystkich elementów, o których mowa w pkt od 1 do 4 art. 11 ust. 2 ustawy. Mianowicie w statucie nie określono warunków przyjmowania dzieci do żłobka oraz zasad ustalania opłat za pobyt w przypadku nieobecności dziecka w żłobku. Brak w uchwale wskazanych wyżej ustawowo określonych elementów statutu stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały.

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy rada gminy określa w statucie żłobka warunki przyjmowania dzieci. Mocą § 7 ust. 1 załącznika do uchwały rada gminy postanowiła, że o przyjęciu dziecka do żłobka decyduje dyrektor żłobka, stosując zasadę powszechnej dostępności z zastrzeżeniem ust. 2, który stanowi, że w przypadku, gdy liczba miejsc w żłobku jest mniejsza niż liczba dzieci oczekujących na przyjęcie, w pierwszej kolejności przyjmowane są dzieci:

- zamieszkujące teren Gminy Słubice;
- obojga rodziców pracujących;
- rodziców pracujących samotnie wychowujących dzieci.

Zdaniem organu nadzoru zapis § 7 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały nie jest wystarczający żeby można było uznać, że rada gminy wypełniła w tym zakresie delegację ustawową określoną w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy. Z treści art. 11 ust. 2 pkt 3 wynika konieczność ustalenia przez radę gminy takich warunków przyjmowania dzieci do żłobka, żeby adresat mógł z jej treści wyczytać w sposób niebudzący wątpliwości jakie obowiązują kryteria naboru dzieci do żłobka. Słownik języka polskiego pojęcie „warunku” interpretuje jako: czynnik, od którego uzależnione jest istnienie lub zajście czegoś; zastrzeżenie w umowie, od którego spełnienia zależy zrealizowanie czegoś; we wnioskowaniu implikacyjnym: stan rzeczy, który musi zajść, aby mógł zaistnieć inny stan rzeczy. W związku z powyższym nie można uznać, że zapis § 7 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały wypełnia w całości zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada gminy określiła jedynie, że zasadą jest powszechna dostępność oraz wskazała komu przysługuje pierwszeństwo, w przypadku gdy liczba miejsc w żłobku będzie mniejsza od liczby dzieci oczekujących. Nie postanowiła na przykład, co w sytuacji gdy liczba wszystkich dzieci oczekujących na przyjęcie, którym przysługuje jednocześnie pierwszeństwo przyjęcia jest większa niż liczba miejsc w żłobku. Decyzję w tej kwestii powierzyła dyrektorowi żłobka, który w myśl § 7 ust. 1 decyduje o przyjęciu dziecka do żłobka. Przepis art. 11 ust. 2 pkt 3 natomiast w sposób niebudzący wątpliwości przesądza o tym, iż rada gminy jest organem właściwym do określenia warunków przyjmowania dzieci do żłobka. Nastąpiło tu przekazanie przez radę kompetencji do uregulowania pewnego zakresu spraw innemu podmiotowi, a to niweczy intencje prawodawcy, który do unormowania warunków przyjmowania dzieci wyznaczył radę gminy. Użyte w art. 11 ust. 2 ustawy sformułowanie „ustala statut żłobka określając” nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Oznacza to, że w uchwale 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.

Ponadto wątpliwość organu nadzoru budzi zapis § 4 ust. 5 załącznika do uchwały, który stanowi, że w przypadku nieobecności dziecka w żłobku, opłata za pobyt nie podlega zwrotowi. Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy statut żłobka powinien zawierać zasady ustalania opłat za pobyt w przypadku nieobecności dziecka w żłobku. Jeżeli zatem ustawodawca nałożył na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek określenia zasad na jakich będą ustalane opłaty za pobyt w przypadku nieobecności dziecka w żłobku to należy przyjąć, że zasady te będą odmienne od tych, które obowiązują w przypadku, gdy dziecko jest obecne w żłobku. Takie brzmienie przepisu nie pozwala na odmienną jego interpretację, a w konsekwencji nie pozwala na przyjęcie jako zasady pełnej odpłatności mimo 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.

W powyższej sprawie na uwagę zasługuje również fakt, iż uchwała w sprawie ustalenia statutu żłobka jako akt prawa miejscowego, tj. akt o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, powinna zawierać regulacje jasne, wyczerpujące delegację ustawową, uniemożliwiające swobodę interpretacyjną. Uregulowania zawarte w przedmiotowej uchwale nie są wystarczające żeby można było uznać iż rada wypełniła w tym zakresie delegację ustawową określoną w art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, a zatem stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w całości jest uzasadnione.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od dnia 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.

z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Czesław Domański
DYREKTOR GENERALNY

Otrzymują:

1. adresat

② a/a

DYREKTOR

INSPEKTOR
Wydziału Nadzoru i Kontroli
w Wydziale Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek

Monika Grzesiak

30.06.2011r. *Kocela Guc 1128*