



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski - organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

### **stwierdza nieważność**

uchwały nr XI/105/11 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Żłobek Publiczny w Bielawie.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 czerwca 2011 r. Rada Miejska Bielawy podjęła uchwałę nr XI/105/11 w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Żłobek Publiczny w Bielawie. Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 6 lipca 2011 r.

W toku badania legalności uchwały Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 z późn. zm.) w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 11 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. 2011 r. Nr 45, poz. 235) - zwanej dalej „ustawą”.

Wymienioną uchwałą Rada Miejska Bielawy postanowiła utworzyć jednostkę organizacyjną o nazwie Żłobek Publiczny w Bielawie, działającą w formie jednostki budżetowej. Jednocześnie, Rada Miejska Bielawy określiła, w formie załącznika do opisanej uchwały, statut tej jednostki budżetowej. Statut ten określa m. in. cele i zadania żłobka, jego organizację i zasady działania, warunki przyjmowania dzieci do żłobka, a także zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku.

Według § 7 uchwały „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”

Normatywną podstawę podjęcia wskazanej uchwały stanowi art. 11 ustawy, zgodnie z którym: „1. Żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu. 2. 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.”

Jak wynika z treści powołanego przepisu art. 11 ust. 2 ustawy, obligatoryjny element treściowy statutu żłobka stanowią zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym. Zasady te stanowią normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym tj. ustalają pewne powtarzalne wzorce czy reguły postępowania co do ustalania

wskazanego rodzaju opłat i kierowane są do nieograniczonego imiennie kręgu adresatów, w tym, rodziców (opiekunów prawnych) dzieci korzystających z usług żłobka prowadzonego przez gminę. To oznacza, że treść statutu żłobka, w opisanym zakresie, stanowi regulację o charakterze powszechnie obowiązującym, właściwym dla aktów prawa miejscowego podejmowanych przez upoważnione organy jednostek samorządu terytorialnego. Tak jak powszechnie obowiązujący charakter ma regulacja ustanowiona uchwałą rady gminy w sprawie wysokości opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu oraz maksymalnej wysokości opłaty za wyżywienie, podjęta na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy, tak niewątpliwie tożsamy charakter posiadają unormowania dotyczące zasad ustalania tego rodzaju opłat.

Trzeba przypomnieć, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy o samorządzie gminnym).

Zgodnie z art. 13 tejże ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Zgodnie z zasadą określoną w art. 4 ust. 1 wymienionej ustawy, akty prawa miejscowego uchwalony przez organ jednostki samorządu terytorialnego (tak jak w opisywanym przypadku), co do zasady, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Generalny i abstrakcyjny charakter norm dotyczących zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku, powoduje, że uchwała podjęta na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy posiada charakter aktu prawa miejscowego. Z tego też względu uchwała ta wymaga więc publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. O ile przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały nr XI/105/11 Rady Miejskiej Bielawy w całości.

Jednocześnie, analogiczne zarzuty należy odnieść do przepisu § 21 statutu Żłobka Publicznego w Bielawie (załącznika do wymienionej uchwały), zgodnie z którym „statut wchodzi w życie z dniem jego uchwalenia.”

Ponadto, należy zauważyć, że zgodnie z art. 10 ustawy, do podstawowych zadań żłobka należy: 1) zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych; 2) zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka; 3) prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka.

Ponownie trzeba wskazać, że według art. 11 ust. 2 ustawy, statut żłobka powinien, w szczególności, określać: 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.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, redakcja normy kompetencyjnej określonej w art. 11 ust. 2 ustawy wskazuje, że podmiot właściwy do ustalenia statutu żłobka jest zobowiązany do kompleksowej regulacji kwestii wymienionych w tym przepisie ustawy. Tym samym, rada gminy ustanawiając statut żłobka, powinna w nim obligatoryjnie uregulować wszystkie zagadnienia wskazane w art. 11 ust. 2 pkt 1-4 ustawy, w tym, cele i zadania żłobka 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.

Mając na względzie treść przepisów ustawy należy stwierdzić, że ustawodawca przewidział możliwość przebywania w żłobkach wszystkich dzieci od ukończenia przez nie 20 tygodnia życia, niezależnie od ich ewentualnej niepełnosprawności. Na powyższe wskazuje sam ustawodawca używając ogólnego sformułowania "dzieci," a także zamieszczając w art. 15 ust. 2 pkt 1 wymagania dotyczące personelu sprawującego opiekę nad dziećmi przebywającymi w żłobku, w tym dziećmi niepełnosprawnymi. Rada gminy określając statut żłobka nie jest zatem w stanie przewidzieć, czy do danego żłobka będą czy też nie będą uczęszczały dzieci niepełnosprawne. Nie może jednakże wykluczyć takiej możliwości. Sposób sformułowania wymogu dotyczącego obligatoryjnej treści statutu żłobka wskazuje zatem na uniwersalność jego zapisów przy jednoczesnym powszechnym obowiązywaniu jego treści w danej gminie, a tym samym możliwości zastosowania do każdego dziecka od ukończenia przez nie 20 tygodnia życia.

Tymczasem, analizując treść przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Bielawy statutu Żłobka Publicznego w Bielawie, stwierdzono, że organ ten nie uregulował kwestii wskazanych w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. celów i zadań żłobka 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. Uznać należy, że opisanym wymogom treściowym statutu żłobka (zespołu żłobków) nie odpowiada regulacja § 5 pkt 6 statutu (załącznika do uchwały), która, w zasadzie, stanowi powtórzenie regulacji ustawowej w zakresie zadań żłobka. Statut Żłobka Publicznego w Bielawie nie zawiera tym samym jednego z wymaganych ustawą elementów treściowych aktu podejmowanego na podstawie art. 11 ustawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że określenie w normie kompetencyjnej enumeratywnego katalogu spraw podlegających doprecyzowaniu w akcie wykonawczym (akcie prawa miejscowego) powoduje jednocześnie wyznaczenie minimalnych granic normy kompetencyjnej i zakresu przedmiotowego delegacji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r. (II SA/Op 480/07, LEX nr 381693) wskazał, że „Artykuł 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), określając materię, jaką pozostawiono do

uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu."

Powyższe uwagi, mimo że dotyczą innej normy kompetencyjnej, należy odnieść do rozpatrywanego przypadku i interpretacji zakresu upoważnienia określonego w art. 11 ust. 2 ustawy. Przypomnieć także należy, że zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 rozporządzenia, zasada ta ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Podobne zastrzeżenia należy odnieść do treści § 6 ust. 1 załącznika do uchwały, wedle którego „szczegółowe cele i zadania Żłobka oraz sposób ich realizacji zawarte są w opracowywanych na dany rok szkolny planach pracy Żłobka.” Powoływany już przepis art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy wskazuje wprost, że cele i zadania żłobka oraz sposób ich realizacji powinny obowiązkowo stanowić treść regulacji statutu żłobka, a więc powinny być określone w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy. Z tych też względów, przepis § 5 ust. 1 załącznika do uchwały nr XI/105/11 Rady Miejskiej Bielawy został podjęty z istotnym naruszeniem przedstawionej normy kompetencyjnej określającej wyłączną formę podjęcia tej treści regulacji oraz organ właściwy do jej podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander  
Marek Skorupa**