



**WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI**

509 934 / 18318

Szczecin, 27 listopada 2019 r.

P-1.4131.621.2019.EM

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, zm.: poz. 1309, poz. 1696, poz. 1815)

**stwierdzam nieważność**

**Załączników od nr 2 do nr 10 uchwały Nr XI/343/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 października 2019 r. w sprawie zmiany do uchwały w sprawie zmian w organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 prowadzonej przez jednostkę organizacyjną Gminy Miasto Szczecin.**

**Uzasadnienie**

W dniu 22 października 2019 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XI/343/19 w sprawie zmiany do uchwały w sprawie zmian w organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 prowadzonej przez jednostkę organizacyjną Gminy Miasto Szczecin. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie akt ten wpłynął w dniu 28 października 2019 r.<sup>1</sup>

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XI/343/19 stanowi przepis art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>2</sup>, 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, 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.

W ocenie organu nadzoru Załączniki od nr 2 do nr 10 uchwały Nr XI/343/19 Rady Miasta Szczecin, w których Rada zmieniła statuty Żłobków wchodzących w skład "Zespołu Żłobków Miejskich" (Załączniki od nr 2 do nr 9) oraz nadała statut Żłobkowi Nr 4 „Zając Borówka” w Szczecinie (Załącznik nr 10) w sposób istotny naruszają prawo.

Argumentując powyższe stanowisko, wyjaśnienia wymaga, że w świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, o charakterze normatywnym uchwały (innego aktu) organu jednostki samorządu terytorialnego przesądza treść i związana

<sup>1</sup> Pismo działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Szczecin Pana Grzegorza Łubiana Dyrektora Wydziału Organizacyjnego z dnia 28 października 2019 r., znak: WO-I.0711.1.18.2019.MJ.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2019 r., poz. 409 z późn. zm.).



z nią istota zawartych w danym akcie rozwiązań - rodzaj zamieszczonych w nim norm. Innymi słowy, przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego ma charakter zakodowanych w nim norm prawnych i sposób kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W konsekwencji, dla uznania uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za akt prawa miejscowego wystarczy, jeżeli zawiera ona co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, obowiązującą powszechnie, tj. skierowaną "na zewnątrz" administracji, do podmiotów spoza jej struktury<sup>3</sup>. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Abstrakcyjność natomiast normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone działanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. Ma to być zatem regulacja obejmująca nieograniczoną ilość przypadków, a nie przypadek jednorazowy, niepowtarzalny<sup>4</sup>.

Taki właśnie charakter - aktu prawa miejscowego - ma uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie ustalenia/zmiany statutu żłobka utworzonego przez tę jednostkę<sup>5</sup>. Przesądza o tym przedmiot regulacji statutowej określony przez prawodawcę w powołanym na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Wskazane w tym unormowaniu regulacje statutowe stanowią substrat norm adresowanych nie tylko do podmiotu (żłobka), któremu statut jest nadawany i osób ulokowanych w jego strukturze, ale również (jeżeli idzie zwłaszcza o regulacje dotyczące warunków przyjmowania dzieci do żłobka) do osób spoza struktury organizacyjnej tego podmiotu, w tym do osób (dzieci i ich rodziców) mogących potencjalnie ubiegać się o przyjęcie danego dziecka do żłobka. Uznanie z kolei, że statut żłobka gminnego stanowi akt prawa miejscowego, zaliczany przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup> do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, niesie za sobą te konsekwencje, że jego treść musi odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa.

I tak, w stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej. Statut żłobka gminnego winien więc kompleksowo regulować zawartą w art. 11 ust. 2 ustawy o *opiece nad dziećmi w wieku do lat 3* materię, tj. rada gminy winna unormować w uchwale wszystkie kwestie wskazane w tym przepisie (pkt 3 – 5), a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Wyroki NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01, z dnia 11 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 304/08, z dnia 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2039/11.

<sup>4</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 67.

<sup>5</sup> Wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 24 października 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 572/19, WSA w Olsztynie z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Ol 1076/14).

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Por. wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 441/15, WSA w Gliwicach z dnia

Przenosząc powyższe rozważania na grunt kwestionowanej uchwały Nr XI/343/19 Rady Miasta Szczecin wskazać należy, że analiza treści Załączników od nr 2 do nr 10, w których organ stanowiący Gminy Miasto Szczecin zmienił statuty Żłobków wchodzących w skład "Zespołu Żłobków Miejskich" oraz nadał statut Żłobkowi Nr 4 „Zajac Borówka” w Szczecinie, prowadzi do wniosku, że nie spełniają one wymogów wynikających z brzmienia art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, gdyż nie zawierają minimum postanowień, które zgodnie z zapisem ustawowym powinno się uwzględnić nadając żłobkowi statut. Rada Miasta Szczecin nie zawarła w ww. akcie postanowień dotyczących: zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku (art. 11 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy) oraz zasad udziału rodziców w zajęciach prowadzonych przez tę placówkę (art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy). Powyższe uchybienie – zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem judykatury - polegające na nieujęciu w uchwale rady gminy zagadnień wskazanych wprost przez ustawodawcę jako koniecznych do uregulowania, uzasadnia wyeliminowanie takiego aktu z obrotu prawnego<sup>8</sup>.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności Załączników od nr 2 do nr 10 uchwały Nr XI/343/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 października 2019 r. w sprawie zmiany do uchwały w sprawie zmian w organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 prowadzonej przez jednostkę organizacyjną Gminy Miasto Szczecin, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. 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.

Wicewojewoda Zachodniopomorski

Marek Subocz

Otrzymują:

1. Rada Miasta Szczecin,

---

26 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/GI 524/14, WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/06.

<sup>8</sup> Por. wyroki: WSA z Gdańsku z dnia 10 września 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 66/09, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 471/06.