



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 stycznia 2024 r.

Poz. 1219

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.15.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 19 stycznia 2024

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 w zakresie zwrotu: „W przypadku zakwalifikowania dziecka do Żłobka, po przeprowadzeniu rekrutacji, rodzic zobowiązany jest przedstawić Dyrektorowi Żłobka zaświadczenie lekarskie dotyczące tego dziecka, wskazujące brak przeciwwskazań do korzystania ze Żłobka. W szczególnych przypadkach dopuszcza się złożenie oświadczenia w trybie wskazanym w zdaniu poprzedzającym. Postanowienia ust. 13 stosuje się odpowiednio.” uchwały nr LXXIV/651/2023 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 19 grudnia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia statutu Żłobka Miejskiego w Międzychodzie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2023 r. Rada Miejska Międzychodu podjęła uchwałę nr LXXIV/651/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia statutu Żłobka Miejskiego w Międzychodzie, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204, z późn. zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 21 grudnia 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Jak stanowi art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2023 r. poz. 204, ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, 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.

Powołując się na powyższy przepis upoważniający, mocą badanej uchwały Rada Miejska Międzychodu postanowiła zmienić brzmienie § 10 w uchwale „Nr LII/489/2017 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia statutu Żłobka Miejskiego w Międzychodzie (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 8718, z późn. zm.)”, zwanej dalej „uchwałą zmienianą”. Zastrzeżenia organu nadzoru budzi przepis § 1 uchwały w zakresie, w jakim nadaje następujące brzmienie ust. 14 w § 10 w uchwale zmienianej: „W przypadku zakwalifikowania dziecka do Żłobka, po przeprowadzeniu rekrutacji, rodzic zobowiązany jest przedstawić Dyrektorowi Żłobka zaświadczenie lekarskie dotyczące tego dziecka, wskazujące brak przeciwwskazań do korzystania ze Żłobka. W szczególnych przypadkach dopuszcza się złożenie oświadczenia w trybie wskazanym w zdaniu poprzedzającym. Postanowienia ust. 13 stosuje się odpowiednio”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza w stopniu istotnym normę kompetencyjną wynikającą z art. 11 ust. 2 pkt 3 i pkt 3a w związku z art. 3a ust. 1 pkt 6 ustawy.

Nowelizowany przepis § 10 w uchwale zmienianej, w brzmieniu nadawanym mu mocą § 1 badanej uchwały, normuje kwestie wynikające z art. 11 ust. 2 pkt 3 i pkt 3a ustawy, tj. „warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych” oraz „warunki przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b” ustawy. Zdaniem organu nadzoru, prawodawca miejscowy, realizując dyspozycję przepisu upoważniającego, związany jest bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy, w tym art. 3a, w którym ustawodawca określił (w ust. 1) w formie katalogu zamkniętego wykaz danych, które rodzic ubiegający się o objęcie dziecka opieką w żłobku przedstawia, w formie oświadczenia lub zaświadczenia, zastrzegając jednocześnie (w ust. 2), że podmiot prowadzący żłobek przetwarza dane, o których mowa w ust. 1, „wyłącznie w związku z rekrutacją oraz w zakresie i w celu zapewnienia dziecku prawidłowej opieki oraz w celu realizacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych dofinansowania, o którym mowa w art. 64c ust. 1”. Ustawowy wykaz nie obejmuje „zaświadczenia lekarskiego dotyczącego [...] dziecka, wskazującego brak przeciwwskazań do korzystania ze Żłobka”. W pkt 6 w ust. 1 w art. 3a ustawy ustawodawca wymienił „dane o stanie zdrowia, stosowanej diecie i rozwoju psychofizycznym dziecka”, które rodzic może przedstawić w formie oświadczenia lub zaświadczenia, co jednak nie jest równoznaczne z zaświadczeniem lekarskim o braku przeciwwskazań do korzystania dziecka ze żłobka. Uzależnienie przyjęcia dziecka do żłobka od przedłożenia zaświadczenia, o których mowa w § 10 ust. 14 uchwały zmienianej, w brzmieniu nadawanym mocą § 1 badanej uchwały, stanowi w istocie nieuprawnioną modyfikację cytowanego przepisu ustawowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; wyrok WSA we Wrocławiu z 10 lutego 2016 r., II SA/Wr 752/15; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 czerwca 2015 r., II SA/Go 218/15).

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę, że zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2561, ze zm.), świadczeniobiorcy na podstawie tej ustawy nie przysługują: „orzeczenia o zdolności do prowadzenia pojazdów mechanicznych oraz inne orzeczenia i zaświadczenia lekarskie wydawane na życzenie świadczeniobiorcy, jeżeli nie są one związane z dalszym leczeniem, rehabilitacją, niezdolnością do pracy, kontynuowaniem nauki, uczestnictwem dzieci, uczniów i studentów w zajęciach sportowych i w zorganizowanym wypoczynku, a także jeżeli nie są wydawane dla celów pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, orzecznictwa o niepełnosprawności, uzyskania zasiłku pielęgnacyjnego, uzyskania świadczenia uzupełniającego, o którym mowa w ustawie z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1006, 1692, 1967 i 2127), lub ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem

przemocy w rodzinie”. „Zaświadczenie lekarskie dotyczące [...] dziecka, wskazujące brak przeciwwskazań do korzystania ze Żłobka” trudno zakwalifikować jako związane z występowaniem wyżej wymienionych sytuacji uprawniających do uzyskania zaświadczenia lekarskiego na żądanie w ramach świadczeń finansowanych ze środków publicznych.

Zaświadczenie, o którym mowa w kwestionowanym przepisie uchwały, można natomiast uzyskać odpłatnie. Wiąże się to jednak z poniesieniem wydatku finansowego przez rodziców (opiekunów) dziecka, którzy zamierzają skorzystać z usług żłobka. To z kolei jest nie do pogodzenia z intencją ustawodawcy. Co prawda w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy przyznaje on kompetencję organowi stanowiącemu gminy do określenia warunków przyjmowania dzieci do żłobka, lecz nie oznacza to jednak, że rada może ustalić warunki, które związane są z ponoszeniem przez rodziców (opiekunów) dziecka bezpośrednich lub pośrednich kosztów finansowych innych niż określone w ustawie. Określenie przez radę warunków przyjmowania dzieci do żłobka w taki sposób, że wiążą się one z poniesieniem dodatkowych (tj. innych niż te przewidziane w ustawie), kosztów finansowych jest naruszeniem wyrażonej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady równości wobec prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Międzychodu

Burmistrz Międzychodu