



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 3690

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.152.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/21/2024 Rady Miasta Brańsk z dnia 28 czerwca 2024 r. w sprawie utworzenia Brańskiego Klubu Malucha oraz nadania mu statutu.

UZASADNIENIE

W dniu 28 czerwca 2024 r. Rada Miasta Brańsk podjęła uchwałę Nr III/21/2024 w sprawie utworzenia Brańskiego Klubu Malucha oraz nadania mu statutu. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 2 lipca 2024 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym w dniu 29 lipca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą”, żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne. Jednostki samorządu terytorialnego tworzą żłobki i kluby dziecięce w formie samorządowych jednostek budżetowych. Artykuł 11 ust. 1 ww. ustawy stanowi z kolei, że żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu.

Organ, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy jest zobowiązany do ustalenia statutu żłobka lub klubu dziecięcego i określenia w szczególności:

- 1) nazwy i miejsca jego 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, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych;
- 3a) warunków przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b ustawy;
- 4) zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym;
- 5) zasad udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku lub klubie dziecięcym.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że redakcja normy kompetencyjnej w ww. przepisie ustawy wskazuje, że podmiot właściwy do ustalenia statutu Klubu Malucha jest zobowiązany do kompleksowej regulacji kwestii wymienionych w tym przepisie ustawy. Tym samym, rada gminy ustanawiając statut, powinna w nim obligatoryjnie uregulować wszystkie zagadnienia wskazane w art. 11 ust. 2 pkt 1-5 ustawy, pominięcie któregoś z ww. elementów obligatoryjnych oznaczać będzie niewypełnienie delegacji ustawowej, które uznawane jest za istotne naruszenie prawa. W ocenie organu nadzoru, potwierdzonym orzecznictwem sądów administracyjnych, uchybienie wymogom zawarcia w uchwale pełnej regulacji, poprzez brak w treści uchwały chociażby jednego z elementów obligatoryjnych skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (vide: wyroku WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 905/19).

Analiza treści statutu Brańskiego Klubu Malucha, dalej jako „statut”, pozwala stwierdzić, iż nie zawiera on w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 11 ust. 2 ww. ustawy. Statut ten nie określa bowiem:

- warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych;
- warunków przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b ustawy, czyli na czas nieobecności innego dziecka.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż żaden z elementów wymienionych w art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie może zostać pominięty, bądź uregulowany w sposób niepełny.

Zgodnie z zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Z uwagi na to, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, mogła być ona podjęta wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, które określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji RP). Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. A zatem niepełne uregulowanie któregośkolwiek z niezbędnych elementów statutu Klubu Malucha, ale również wykroczenie poza delegację ustawową, bądź uregulowanie przepisów uchwały odmiennie od zapisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa.

W rozdziale 4 statutu, który zatytułowany został „Warunki naboru dzieci”, w § 13 ust. 2 zd. drugie, Rada Miasta Brańsk postanowiła, że „Szczegółowe zasady naboru określone są w Regulaminie rekrutacji, który określa Kierownik w drodze zarządzenia.”, następnie w § 13 ust. 3 statutu wskazała, że „Szczegółowe zasady rekrutacji oraz wzór karty zgłoszenia, z zastrzeżeniem w ust. 4 i 5 określa regulamin wydawany przez Kierownika w uzgodnieniu z organem prowadzącym”, zaś w § 13 ust. 5 statutu zdecydowała, że „Termin pierwszego postępowania rekrutacyjnego do Klubu, regulamin oraz wzór karty zgłoszenia pierwszej rekrutacji określi Burmistrz Miasta Brańsk w drodze zarządzenia”. Rada dodatkowo określiła grupy dzieci, które będą preferowane podczas rekrutacji.

W ocenie organu nadzoru treść § 13 statutu jest niewystarczająca, aby można było uznać, że Rada wypełniła w tym zakresie delegację ustawową określoną w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Z treści art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika konieczność ustalenia przez radę gminy takich warunków przyjmowania dzieci do klubu malucha, żeby adresat mógł z jej treści wyczytać w sposób niebudzący wątpliwości jakie obowiązują kryteria naboru dzieci do klubu. Przepis art. 11 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy przesądza o tym, iż to Rada jest organem właściwym do określenia warunków przyjmowania dzieci do żłobka. Tymczasem w § 13 statutu nastąpiło przekazanie przez Radę kompetencji do uregulowania części spraw innemu podmiotowi.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, że Rada określając kto ma prawo pierwszeństwo przyjęcia do Klubu naruszyła w sposób istotny art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym Rada określając w statucie warunki przyjmowania dzieci, powinna uwzględnić preferencję dla **rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych**. Tymczasem organ stanowiący w § 12 statutu postanowił, że do Klubu przyjmowane są dzieci, które zamieszkują na terenie Miasta Brańsk, a następnie w § 13 ust. 6 statutu wskazał, że pierwszeństwo przyjęcia do Klubu mają:

- 1) dzieci obojga rodziców pracujących lub uczących się;
- 2) dzieci zamieszkujące na terenie Miasta Brańsk;
- 3) dzieci osób przebywających na urlopie macierzyńskim/rodzicielskim, opiekujące się dzieckiem w wieku 0-1 rok;
- 4) dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych;
- 5) dzieci pochodzące z rodzin wielodzietnych (troje i więcej);
- 6) dzieci matek lub ojców samotnie wychowujących dzieci.

Zgodnie z § 13 ust. 7 i 8 statutu wszystkie kryteria mają jednakową wartość, a w przypadku, gdy liczba dzieci mających taką samą liczbę punktów po zastosowaniu kryteriów określonych w ust. 2 jest większa od liczby wolnych miejsc w Klubie, pod uwagę brana jest kolejność, tj. data złożenia karty zgłoszeniowej.

Z powyższych regulacji statutu wynika, że organ stanowiący zupełnie pominął preferencje dla dzieci niepełnosprawnych, a zatem nie wypełnił delegacji ustawowej zawartej w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 3a ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w statucie należy także określić warunki przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b, czyli na czas nieobecności innego dziecka. Rada Miasta Brańsk nie uregulowała tej kwestii w statucie, a zatem nie wypełniła wskazanej wyżej delegacji ustawowej.

Kolejno, zgodnie z art. 10 ustawy do zadań klubu dziecięcego należy w szczególności:

- 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.

Tymczasem Rada wymieniając w § 3 ust. 2 statutu liczne podstawowe zadania Klubu nie ujęła wśród nich „prowadzenia zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka.”, co stanowi o pominięciu w uchwale zadań wynikających z art. 10 ustawy.

W § 8 ust. 2 postanowiono, że szczegółową organizację wewnętrzną Klubu określa Regulamin Organizacyjny Klubu nadawany przez Kierownika w formie zarządzenia. Kolejno, w § 8 ust. 3 wskazano, że treść regulaminu podlega uzgodnieniu z Burmistrzem Miasta Brańsk. Regulacja ta stanowi naruszenie art. 21 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym organizację wewnętrzną klubu dziecięcego określa regulamin organizacyjny nadawany przez osobę kierującą pracą klubu dziecięcego (ust. 1). Skoro ustawodawca nie zastrzegł, że regulamin podlega uzgodnieniu z organem wykonawczym gminy, Rada tym bardziej nie została do tego upoważniona. Wskazana regulacja statutu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Organ nadzoru zwraca uwagę na treść art. 2 ust. 3 ustawy, który stanowi, że opieka nad dzieckiem może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym - 4 rok życia. Natomiast Rada w § 11 ust. 1 statutu postanowiła, że do Klubu przyjmowane są dzieci, które ukończyły pierwszy rok życia, a nie ukończyły trzeciego roku życia, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego, w którym dziecko ukończy trzeci rok życia. Sformułowanie wskazanej regulacji w powyższy sposób powoduje, że jest ona nieczytelna, a także niezgodna z zacytowanym przepisem ustawy.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Brańsk bezpodstawnie przyjęła w § 14 statutu, iż Kierownikowi Klubu przysługuje prawo skreślenia dziecka z listy dzieci zapisanych do Klubu w konkretnie określonych sytuacjach. Uprawnienie to nie znajduje jednak potwierdzenia w żadnym przepisie ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, a zatem uznać należy, że regulacja ta podjęta została bez podstawy prawnej.

Mocą § 15 statutu Rada zdecydowała, że rodzic wraz z kartą zgłoszenia składa zaświadczenie lekarskie potwierdzające brak przeciwwskazań zdrowotnych do przebywania dziecka w Klubie. Zaświadczenie to powinno być wydane nie wcześniej niż miesiąc przed terminem złożenia karty zgłoszenia. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że Rada nie jest upoważniona do nakładania na rodziców (opiekunów prawnych)

obowiązku przedłożenia zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego brak przeciwwskazań zdrowotnych do przebywania dziecka w Klubie. Powyższe wynika z faktu, że od strony formalnej nie jest możliwe wyegzekwowanie przez rodzica (opiekuna prawnego) od lekarza podstawowej opieki zdrowotnej, realizującego kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia, tego rodzaju zaświadczenia. 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 2024 r. poz. 146), zgodnie z którym świadczeniobiorcy na podstawie 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 2023 r. poz. 156, 535, 1429 i 2760), lub ustalenia przyczyn i rodzaju uszkodzeń ciała związanych z użyciem przemocy w rodzinie. Przyjęcie dziecka do Klubu Malucha nie wpisuje się w żadną z powyższych sytuacji. Treść § 15 statutu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę na użyte w § 13 ust. 10 statutu określenie „w sposób zwyczajowo przyjęty”. Pomimo, iż przepisy ustawy nie precyzują znaczenia tego zwrotu, wizja zwyczaju jako formy komunikowania się organów stanowiących prawo z mieszkańcami może być dowolna. Niemniej jednak skoro lokalny prawodawca „informuje adresatów” aktu prawa miejscowego chociażby o tym, że informację o wolnych miejscach w Klubie Kierownik podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, zasadnym byłoby wskazanie w jaki konkretnie sposób to następuje. Powyższa uwaga wydaje się zasadna, chociażby dlatego, że w § 17 ust. 2 statutu Rada wskazała sposób komunikowania się z rodzicami w przypadku organizowania zajęć otwartych w Klubie - *poprzez wywieszenie informacji w Klubie*.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że w § 19 ust. 3 statutu, który dotyczy wyłączenia wskazanych okresów, w których opłata za pobyt nie jest pobierana, błędnie odwołano się do § 10, dotyczącego tworzenia Rady Rodziców.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości, wobec czego postanawia się jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń