



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 sierpnia 2024 r.

Poz. 4010



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.287.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 31 lipca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr II/14/2024 Rady Gminy Krzczonów z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie utworzenia Żłobka Samorządowego „Niezapominajka” w Krzczonowie, w części obejmującej §2 ust. 6 w brzmieniu: „w porozumieniu z Wójtem Gminy”, §2 ust. 7 zd. drugie, §5 ust. 1 w brzmieniu: „który jest powoływany i odwoływany przez Wójta Gminy”, §5 ust. 5 w brzmieniu: „po uprzednim uzgodnieniu jego treści z Wójtem Gminy”, §7 ust. 2 w brzmieniu: „w uzgodnieniu z Wójtem Gminy”, §7 ust. 5, ust. 8, ust. 10 i ust. 11, §8 ust. 4, §13 ust. 2 oraz §14 ust. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/14/2024 Rady Gminy Krzczonów z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie utworzenia Żłobka Samorządowego „Niezapominajka” w Krzczonowie, w części obejmującej §2 ust. 6 w brzmieniu: „w porozumieniu z Wójtem Gminy”, §2 ust. 7 zd. drugie, §5 ust. 1 w brzmieniu: „który jest powoływany i odwoływany przez Wójta Gminy”, §5 ust. 5 w brzmieniu: „po uprzednim uzgodnieniu jego treści z Wójtem Gminy”, §7 ust. 2 w brzmieniu: „w uzgodnieniu z Wójtem Gminy”, §7 ust. 5, ust. 8, ust. 10 i ust. 11, §8 ust. 4, §13 ust. 2 oraz §14 ust. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr II/14/2024 Rady Gminy Krzczonów została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2024 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy podjęła m. in. na podstawie art. 11 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338, ze zm.).

Zgodnie z tym przepisem, żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu (ust. 1). 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 (ust. 2).

Analiza treści art. 11 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on równocześnie granice tego upoważnienia. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść statutu żłobka, które winny być ujęte w uchwale, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalany statut musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 11 ust. 2 tej ustawy.

Zgodnie z § 2 ust. 6 Statutu, przyjętego przedmiotową uchwałą, żłobek funkcjonuje przez cały rok z wyjątkiem przerwy urlopowej ustalonej przez dyrektora *w porozumieniu z Wójtem Gminy*.

Jak stanowi § 2 ust. 7 Statutu, dopuszcza się możliwość wprowadzenia dodatkowej przerwy na czas przeprowadzenia w Żłobku prac remontowych. *Decyzję w tej sprawie każdorazowo podejmuje Wójt Gminy*.

W myśl § 5 ust. 5 Statutu organizację wewnętrzną Żłobka, szczegółowy zakres obowiązków poszczególnych stanowisk pracy oraz godziny jego pracy określa Regulamin Organizacyjny Żłobka wprowadzony przez Dyrektora Żłobka w drodze zarządzenia *po uprzednim uzgodnieniu jego treści z Wójtem Gminy*.

Stosownie do treści § 7 ust. 2 Statutu, wzór karty zgłoszenia, harmonogram zgłaszania oraz kryteria rekrutacji ustala dyrektor Żłobka *w uzgodnieniu z Wójtem Gminy* i podaje do wiadomości publicznej w przyjętej zwyczajowo formie.

W § 7 ust. 11 Statutu postanowiono, że w szczególnych okolicznościach, związanych z sytuacją kryzysową rodziny, które w sposób istotny uniemożliwiają zapewnienie dziecku opieki, dyrektor Żłobka, *w uzgodnieniu z Wójtem Gminy* może podjąć decyzję o przyjęciu dziecka poza kolejnością.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 2 ust. 2 w brzmieniu: *„w porozumieniu z Wójtem Gminy”*, § 2 ust. 7 zd. drugie, § 5 ust. 5 w brzmieniu: *„po uprzednim uzgodnieniu jego treści z Wójtem Gminy”*, § 7 ust. 2 w brzmieniu: *„w uzgodnieniu z Wójtem Gminy”* oraz § 7 ust. 11 w brzmieniu: *„w uzgodnieniu z Wójtem Gminy”* nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa i naruszają art. 21 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z tym przepisem organizację wewnętrzną żłobka lub klubu dziecięcego określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora żłobka lub osobę kierującą pracą klubu dziecięcego.

Ponadto, stosownie do art. 21 ust. 2 tej ustawy za realizację regulaminu odpowiada dyrektor żłobka lub osoba kierująca pracą klubu dziecięcego

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o finansach publicznych, ani też ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie upoważniają Wójta do działania w tej materii.

Zasadniczo w sferze uprawnień Wójta Gminy pozostaje zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz udzielanie bądź możliwość udzielania stosownych upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez kierownika gminnej jednostki budżetowej, jaką jest Żłobek Samorządowy „Niezapominajka”, uprawnień i obowiązków powinny wynikać z określonych unormowań ustawowych, zaś takie w przedmiotowej sprawie nie występują.

W § 5 ust. 1 Statut stanowi, że działalnością Żłobka kieruje i reprezentuje go na zewnątrz dyrektor Żłobka, *który jest powoływany i odwoływany przez Wójta Gminy*.

W ocenie organu nadzoru, przytoczona regulacja w zakresie, w jakim stanowi o powoływaniu i odwoływaniu dyrektora żłobka przez wójta, została podjęta z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530, ze zm.). Przepisy tej ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych m. in. w gminnych jednostkach budżetowych (art. 2 pkt 3).

Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, jednostki samorządu terytorialnego tworzą żłobki i kluby dziecięce w formie samorządowych jednostek budżetowych.

Żłobek Samorządowy „Niezapominajka” w Krzczonowie jest jednostką budżetową działającą na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023r. poz. 1270, ze zm.) - § 1 ust. 2 uchwały Nr II/14/2024.

Należy zatem uznać, że status prawny pracowników zatrudnionych w tej jednostce określa ustawa o pracownikach samorządowych.

Wskazana ustawa określa w art. 4 ust. 1 dopuszczalne sposoby nawiązania stosunku pracy oraz zawiera zamknięty katalog stanowisk, na których nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie powołania. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, powołanie jest ograniczone jedynie do zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnika gminy, skarbnika powiatu i skarbnika województwa. Ten sposób nawiązania stosunku pracy nie jest możliwy przy zatrudnianiu kierowników gminnych jednostek budżetowych.

W konsekwencji należy stwierdzić, że regulacja § 5 ust. 1 przedmiotowego Statutu w zakresie, w jakim stanowi o powoływaniu i odwoływaniu dyrektora żłobka przez wójta, została podjęta bez umocowania ustawowego, z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

W rozdziale IV Statutu zostały określone warunki przyjmowania dzieci do Żłobka. Jak stanowi § 7 ust. 5 Statutu, *w przypadku większej liczby zgłoszeń niż liczba miejsc w Żłobku, o przyjęciu decyduje kolejność złożenia karty zgłoszenia z zastrzeżeniem, iż pierwszeństwo w przyjęciu do Żłobka mają:*

- 1) *dzieci obojga rodziców pracujących zawodowo lub studiujących dziennie,*
- 2) *dzieci z rodzin wielodzietnych (troje i więcej),*
- 3) *dzieci rodzica, wobec którego orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności,*
- 4) *dzieci objęte pieczęcią zastępczą,*
- 5) *dzieci rodzica samotnie wychowującego dziecko,*
- 6) *dzieci, których rodzeństwo aktualnie uczęszcza do Żłobka.*

W § 7 ust. 8 Statutu przyjęto, że *przy przyjmowaniu dzieci spoza Gminy Krzczonów stosuje się zasady pierwszeństwa określone w ust. 5 tego paragrafu.*

W § 7 ust. 10 Statut stanowi, że *poza kolejnością z usług Żłobka korzystają dzieci ze wskazaniem społecznymi wydanymi przez stosowne instytucje na podstawie przepisów prawa.*

Zgodnie z § 7 ust. 11 Statutu *w szczególnych okolicznościach, związanych z sytuacją kryzysową rodziny, które w sposób istotny uniemożliwiają zapewnienie dziecku opieki, dyrektor Żłobka, w uzgodnieniu z Wójtem Gminy, może podjąć decyzję o przyjęciu dziecka poza kolejnością.*

Powyższe postanowienia uchwały, normujące pierwszeństwo w przyjmowaniu dzieci do Żłobka są sprzeczne z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Przepis ten upoważnia organ stanowiący do ustalenia w statucie żłobka warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych.

Ustawodawca określił obligatoryjnie dwie sytuacje, w których dzieci winny mieć zagwarantowane pierwszeństwo przyjęcia do żłobka, tj. niepełnosprawność dziecka i pochodzenie z rodziny wielodzietnej. W przyjętych regulacjach Statutu Żłobka Samorządowego „Niezapominajka” w Krzczonowie brak jest preferencji dla niepełnosprawnych dzieci.

Dodatkowo przesłanki przyjęcia do Żłobka w § 7 ust. 10 i ust. 11 statutu są nieprecyzyjne i nie odnoszą się wprost do preferowanego przez ustawodawcę kryterium niepełnosprawności dzieci ani wielodzietności rodzin, a przyznają dzieciom dotkniętym tymi przesłankami preferencje przyjęcia do Żłobka. Stanowisko organu nadzoru potwierdza wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 września 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1071/21.

W związku z powyższym przytoczone regulacje Statutu nie wypełniają woli ustawodawcy wyrażonej w art. 11 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy. Celem regulacji podejmowanych na podstawie upoważnienia udzielonego w tym przepisie jest zagwarantowanie preferencji w przyjmowaniu do żłobka - w pierwszej kolejności dla dzieci niepełnosprawnych oraz dla dzieci z rodzin wielodzietnych.

W § 8 ust. 3 Statutu przyjęto, że decyzję o skreśleniu z listy wychowanków podejmuje dyrektor Żłobka, który pisemną decyzję o skreśleniu przekazuje osobiście rodzicom lub wysyła na adres podany do korespondencji. W § 8 ust. 4 Statut stanowi zaś, że *od decyzji Dyrektora Żłobka przysługuje odwołanie do organu prowadzącego Żłobek w terminie 7 dni od daty otrzymania pisma.*

Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie posługuje się pojęciem „organu prowadzącego Żłobek”, co oznacza, że przyjęta regulacja Statutu jest niejednoznaczna co do tego, do jakiego organu będzie mógł odwołać się rodzic lub opiekun dziecka skreślonego z listy dzieci uczęszczających do Żłobka.

Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Jak stanowi § 13 ust. 2 Statutu, *nadzór finansowy nad działalnością Żłobka w zakresie prawidłowości prowadzonej księgowości oraz budżetu sprawuje Skarbnik Gminy.*

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja statutu została podjęta z istotnym naruszeniem art. 54 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Kwestie nadzoru nad żłobkami zostały uregulowane w rozdziale 7 tej ustawy.

Zgodnie z art. 54 ustawy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki (ust. 1). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym, podmiotem zatrudniającym dziennego opiekuna oraz osobą, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, w zakresie:

- 1) zgodności danych zawartych odpowiednio w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym;
- 2) wywiązywania się z obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań, o których mowa w art. 64;
- 3) wywiązywania się z obowiązku obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna w związku z otrzymaniem dofinansowania, o którym mowa w art. 64c ust. 1.

Powyższy przepis ustawy stanowi kompletną regulację w zakresie nadzoru nad żłobkami, wskazuje, który podmiot sprawuje nadzór i w jakim zakresie. Uprawnienia wójta w zakresie sprawowania nadzoru nad żłobkami wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej, stąd regulacja § 13 ust. 2 Statutu przyznająca Skarbnikowi Gminy kompetencję do sprawowania nadzoru finansowego nad działalnością Żłobka nie znajduje umocowania w obowiązujących przepisach prawa oraz wykracza poza kompetencje przyznane Radzie Gminy w art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 14 ust. 1 Statut stanowi, że *w sprawach nieuregulowanych w statucie mają zastosowanie właściwe przepisy prawa.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa.

W § 14 ust. 1 Statutu wyraźnie zastrzeżono, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje statut, nadany uchwałą Rady Gminy, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych inne przepisy prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przywołanym przepisie dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt. II S.A./Wr 754/06; wyrok NSA z 11 września 2012r. sygn. akt II OSK 1818/12, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 września 2021 r. sygn. akt II SA/Rz 1071/21).

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12: „*przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe*”.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr II/14/2024 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Krzczonów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Krzczonów