



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 2 grudnia 2019 r.

Poz. 8104

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.779.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIII/136/2019 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 24 października 2019 r. w sprawie nadania Statutu gminnej jednostki budżetowej pod nazwą: Klub Dziecięcy „Maluszkowo” w całości, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 pkt 2, 3 i 5 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 409 z późn. zm.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.)

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 października 2019 r. Rada Miejska w Sławkowie przyjęła uchwałę Nr XIII/136/2019 w sprawie nadania Statutu gminnej jednostki budżetowej pod nazwą: Klub Dziecięcy „Maluszkowo”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 października 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Przepis ten zawiera upoważnienie dla podmiotu, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, do ustalenia jego statutu. Jednocześnie określa on zakres przedmiotowy takiego statutu - wskazuje niezbędne elementy, które muszą się znaleźć w jego treści, zaliczając do nich 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.

Analizowany przepis art. 11 ust. 2 ustawy wskazuje na minimum spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Użyte w nim wyrażenie "w szczególności" zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy także innych, nie wymienionych w tym przepisie warunków. Niemniej jednak, ponieważ przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych

skutkuje bezwzględną nieważnością aktu podjętego na jego podstawie. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania.

Tymczasem przyjęte przedmiotową uchwałą regulacje są nieprawidłowe. Rada Miejska w Sławkowie w § 2 ust. 4 załącznika do uchwały wskazała jedynie podstawowe zadania Klubu Dziecięcego, podczas gdy delegacja ustawowa wymaga by określić wszystkie cele i zadania oraz sposób ich realizacji, z uwzględnieniem wspomaganie indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomaganie rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych - ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności. Takie działanie Rady może wskazywać na istnienie innych zadań Klubu Dziecięcego niż te wymienione w uchwale. Wobec powyższego, należy uznać, iż poprzez określenie jedynie podstawowych zadań klubu Dziecięcego nie została wypełniona prawidłowo delegacja wynikająca z art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Ponadto, uchwała (statut) nie normuje w sposób prawidłowy materii określonej w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy, to jest warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych.

Wskazać bowiem należy, że Rada w § 4 rozdziału 4 załącznika do uchwały przewidziała, że:

1. *Do Klubu Dziecięcego przyjmowane są dzieci po ukończeniu pierwszego roku życia.*
2. *Do Klubu Dziecięcego w pierwszej kolejności przyjmowane są:*
  - 1) *dzieci zamieszkałe na terenie Gminy Sławków,*
  - 2) *dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością co do których brak jest przeciwwskazań zdrowotnych uniemożliwiających uczęszczanie do Klubu Dziecięcego i nie wymagają indywidualnej opieki,*
  - 3) *dzieci z rodzin wielodzietnych (troje i więcej dzieci do lat 18 w rodzinie),*
  - 4) *dzieci rodziców/ opiekunów prawnych pracujących zawodowo lub uczących się w szkole w systemie dziennym,*
  - 5) *dzieci matek lub ojców samotnie wychowujących dzieci,*
  - 6) *dzieci, których jedno lub oboje rodziców są niepełnosprawni.*
3. *Jeśli liczba zgłoszonych dzieci jest większa niż liczba miejsc, dzieci zapisywane są na listę rezerwową.*
4. *Dzieci z listy rezerwowej przyjmowane są w momencie zwolnienia się miejsc, o ile rodzice potwierdzają chęć uczęszczania swojego dziecka do Klubu Dziecięcego.*
5. *Do Klubu Dziecięcego w miarę wolnych miejsc mogą być przyjęte dzieci spoza Gminy Sławków.*
6. *O przyjęciu do Klubu Dziecięcego decyduje Kierownik Klubu, na podstawie wypełnionej Karty zgłoszenia dziecka do Klubu Dziecięcego złożonej na dany rok szkolny.*
7. *Warunkiem korzystania z usług Klubu Dziecięcego jest podpisanie umowy cywilnoprawnej pomiędzy rodzicami/ opiekunami prawnymi dziecka a Kierownikiem Klubu Dziecięcego.*

Rada Gminy – wbrew wymogom stawianym przez ustawodawcę – nie określiła prawidłowo warunków przyjmowania dzieci z uwzględnieniem preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych i dla dzieci niepełnosprawnych. Tak sformułowany § 4 ust. 2 załącznika do uchwały budzi wątpliwości interpretacyjne, w jakiej kolejności będą przyjmowane dzieci do Klubu. Czy w pierwszej kolejności są przyjmowane wszystkie dzieci zamieszkałe na terenie gminy (bez spełnienia dodatkowych kryteriów), czy też dzieci zamieszkałe na terenie gminy, ale spełniające dodatkowe przesłanki, jak np. z orzeczoną niepełnosprawnością, lub pochodzące z rodzin wielodzietnych. Taka regulacja także budzi zastrzeżenia w kontekście § 4 ust. 6 załącznika do uchwały, z którego wynika, iż o przyjęciu do Klubu Dziecięcego decyduje Kierownik, na podstawie wypełnionej Karty zgłoszenia.

Z zasad przyzwoitej legislacji, stanowiących element zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika wymóg określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Brak określenia w uchwale konkretnej, precyzyjnej regulacji dot. warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych stanowi istotne naruszenie prawa tj. art. 11 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

W konsekwencji niezgodnych z przepisem art. 11 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy uregulowań uchwały, statut został pozbawiony elementów obligatoryjnych wymaganych upoważnieniem ustawowym, co wpływa na legalność całej uchwały.

Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm prawnych zobowiązuje bowiem do formułowania ich w taki sposób, by delegacja ustawowa realizowana była precyzyjnie i kompleksowo. Jakiegokolwiek odstępstwo organu stanowiącego w tym zakresie skutkuje istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 roku, sygn. akt II SA/Gl 531/07).

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 3 ust. 2 załącznika do uchwały istotnie narusza prawo tj. art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z § 3 ust. 2 załącznika do uchwały *Udział rodzica/ opiekuna prawnego w zajęciach wskazanych w pkt 1 i 2 określa Kierownik Klubu Dziecięcego*. Powyższe stanowi nieprawidłową subdelegację uprawnień na Kierownika Klubu Dziecięcego. To bowiem Rada Miejska w Sławkowie powinna określić zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych przez Klub Dziecięcy, na mocy art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Ponadto, wskazania wymaga, iż za przekroczenie delegacji należy uznać § 6 i 7 załącznika do uchwały. § 6 załącznika do uchwały dot. organów Klubu Dziecięcego (reprezentacji, zatrudniania i dokonywania czynności z zakresu prawa pracy), w ocenie organu nadzoru, nie stanowią materii statutowej. W tym miejscu należy również zaznaczyć, iż zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy *Organizację wewnętrzną żłobka lub klubu dziecięcego określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora żłobka lub osobę kierującą pracą klubu dziecięcego*. Ponadto, statut jako akt prawa miejscowego nie powinien zawierać regulacji, które mają charakter czysto informacyjny

Dalej, w ocenie organu nadzoru, § 7 załącznika do uchwały dot. gospodarki finansowej stanowi istotne naruszenie prawa, z uwagi na fakt, iż ma charakter informacyjny, a dodatkowo powiela regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIII/136/2019 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 24 października 2019 r. w sprawie nadania Statutu gminnej jednostki budżetowej pod nazwą: Klub Dziecięcy „Maluszkowo”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**