



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 18 kwietnia 2025 r.

Poz. 2100

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.15.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2025 r.

Na podstawie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XI/133/25 Rady Gminy Lubicz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Żłobek Gminny „Lubisiowa Kraina” w Lubiczu Górnym oraz nadania mu Statutu.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Lubicz działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i art. 11 ust. 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” oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 4 marca 2025 r.

Zawiadomieniem z 20 marca 2025 r. znak: WNK.IV.4131.15.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi z dnia 21 marca 2025 r. Zastępca Wójta Gminy Lubicz poinformował, że „Organ zobowiązuje się do podjęcia niezwłocznych działań zmierzających do zmiany kwestionowanej uchwały”.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy „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 dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych;
- 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 § 9 ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że „Rodzice dziecka objętego opieką zobowiązani są do: przyprawdzania do Żłobka wyłącznie dziecka zdrowego”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis statutu wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 11 ust. 2 ustawy, ponieważ wyklucza grupę dzieci z przyjmowania do żłobka bazując wyłącznie na nieostrym pojęciu „dzieci zdrowych”. „Zdrowe” jako pojęcie nieostre, może być różnie rozumiane. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż powyższe może uniemożliwić jednoznaczne odczytanie normy.

Zgodnie ze stanowiskiem NSA (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94) zasadą jest, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Powyższe ma zastosowanie szczególnie do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania danej jednostki samorządu terytorialnego, zatem przepisy te powinny być jasne i zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm.

W § 12 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „Postępowanie rekrutacyjne przeprowadza się co roku na kolejny rok szkolny na wolne miejsca w Żłobku, szczegółowe zasady określa regulamin rekrutacji stanowiący odrębny dokument, sporządzony przez Dyrektora Żłobka”.

Jak wskazywano wyżej - zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy „warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych” stanowią materię statutową. Zatem, to na radzie spoczywa obowiązek uregulowania szczegółowych warunków przyjmowania dzieci do żłobka. Pojęcie warunków, o których mowa w normie zawierającej delegację ustawową (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy) - nie może być rozumiane inaczej niż jako zasady i kryteria, wedle których dzieci są przyjmowane do żłobka. Wypełnienie delegacji ustawowej w tej części wymaga przyjęcia norm powszechnie obowiązujących, kierowanych do adresatów zewnętrznych, określających

w istocie rzeczy sytuację prawną rodziców ubiegających się o korzystanie przez dziecko ze świadczeń publicznych udzielanych przez żłobek, w formie aktu prawa miejscowego.

Pogląd organu nadzoru odzwierciedla stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt: II SA/Sz 700/19 „statut żłobka musi określać warunki przyjmowania dzieci do żłobka, czyli musi ustalać harmonogram i procedurę naboru, jak również kryteria, jakie powinno spełniać dziecko i jego opiekunowie prawni, aby zostało ono objęte opieką żłobka”. (...) Dyrektor żłobka otrzymał kompetencje do przeprowadzenia rekrutacji dzieci. Mając na uwadze powyższe należy skonstatować, że Dyrektor żłobka przeprowadza proces rekrutacji, zgodnie z zasadą kompetencyjności, na podstawie przepisów ustawy i statutu żłobka”. (...) Wskazać w tym miejscu należy, że jak wynika z art. 21 ust. 1 ustawy, wyłącznie regulamin organizacyjny jest nadawany przez dyrektora żłobka. W ustawie nie ma mowy o regulaminie rekrutacyjnym, jak i o upoważnieniu Dyrektora do wydawania zarządzeń regulujących tryb i zasady postępowania rekrutacyjnego”.

Wyjaśnić również należy, że w ocenie organu nadzoru przez „warunki” przyjmowania dzieci do żłobka i klubu dziecięcego należy rozumieć określenie nie tylko technicznych zasad prowadzenia postępowania rekrutacyjnego, ale również reguł przyjmowania dzieci, w tym zasad pierwszeństwa w zakresie przyjęcia. Ustawodawca określił dwie sytuacje, w których dzieci posiadające określone cechy lub właściwości nabadą prawo pierwszeństwa przyjęcia do żłobka i klubu dziecięcego. To sytuacje dotyczące dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych.

Równocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że w statucie żłobka brak jest regulacji, o której mowa w art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy dotyczącej zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku lub klubie dziecięcym. Powołany przepis wprowadza obowiązek określenia w statucie jednostki zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku. Statut nie zawiera jakichkolwiek rozwiązań w tym przedmiocie co wiąże się z niewypełnieniem w całości delegacji ustawowej. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę, tym samym rada gminy ustanawiając statut, powinna w nim obligatoryjnie uregulować wszystkie zagadnienia wskazane w art. 11 ust. 2 pkt 1-5 ustawy. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. 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 powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Sztybel