



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 października 2023 r.

Poz. 6114



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.393.2023

z dnia 25 października 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXVIII/329/23 Rady Gminy Janów Podlaski z dnia 22 września 2023 r. w sprawie utworzenia Klubu Dziecięcego w Janowie Podlaskim oraz nadania statutu Klubu, w części obejmującej § 9 ust. 2, § 10 ust. 1 w brzmieniu: „w uzgodnieniu z Wójtem Gminy”, § 10 ust. 3, § 10 ust. 5 zd. drugie w brzmieniu: „w porozumieniu z Wójtem”, § 12 ust. 2 w brzmieniu: „w uzgodnieniu z organem prowadzącym” oraz § 12 ust. 5 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 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/329/23 Rady Gminy Janów Podlaski z dnia 22 września 2023 r. w sprawie utworzenia Klubu Dziecięcego w Janowie Podlaskim oraz nadania statutu Klubu, w części obejmującej § 9 ust. 2, § 10 ust. 1 w brzmieniu: „w uzgodnieniu z Wójtem Gminy”, § 10 ust. 3, § 10 ust. 5 zd. drugie w brzmieniu: „w porozumieniu z Wójtem”, § 12 ust. 2 w brzmieniu: „w uzgodnieniu z organem prowadzącym” oraz § 12 ust. 5 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/329/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2023 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Janów Podlaski 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 2023 r. poz. 204, 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 klubu dziecięcego, 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.

Stosownie do § 9 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, szczegółową organizację wewnętrzną Klubu określa Regulamin Organizacyjny Klubu nadawany przez Kierownika Klubu (ust. 1). *Treść regulaminu podlega uzgodnieniu z Wójtem Gminy* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru regulacja § 9 ust. 2 Statutu nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa i narusza art. 21 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ww. ustawy, organizację wewnętrzną żłobka lub klubu dziecięcego określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora żłobka lub osobę kierującą pracą klubu dziecięcego.

Dyrektor żłobka/kierownik klubu dziecięcego jest więc jedyną osobą upoważnioną do formułowania postanowień regulaminu organizacyjnego, zaś przepisy ustawy nie przewidują współdziałania w tym zakresie z organem wykonawczym gminy.

Powyższa argumentacja przesądza również o istotnej wadliwości postanowień zawartych w Statucie w § 10 ust. 1 w zakresie słów: „w uzgodnieniu z Wójtem Gminy”, ust. 3 zd. drugie i ust. 5 zd. drugie w zakresie słów: „w porozumieniu z Wójtem” oraz § 12 ust. 2 w zakresie słów: „w uzgodnieniu z organem prowadzącym”.

Zgodnie § 10 ust. 1 Statutu, klub funkcjonuje przez cały rok, w dni robocze od poniedziałku do piątku, od 1 września do 31 sierpnia, z wyjątkiem jednomiesięcznej przerwy ustalonej zarządzeniem przez Kierownika Klubu *w uzgodnieniu z Wójtem Gminy*.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, przerwa w pracy Klubu może być ustalona w innym terminie, niż określony w ust. 2. *Uzgodnienie z Wójtem stosuje się odpowiednio* (§ 10 ust. 3).

W sytuacjach szczególnych, związanych zagrożeniem życia lub zdrowia (kataklizm, klęska żywiołowa, pandemia, epidemia, zagrożenie budowlane, itp.) Klub może odmówić świadczenia usług opiekuńczych. Decyzję w takiej sytuacji podejmuje dyrektor *w porozumieniu z Wójtem*. O przerwie kierownik informuje rodziców dzieci (§ 10 ust. 5).

Z kolei w myśl § 12 ust. 2, szczegółowe zasady rekrutacji oraz wzór karty zgłoszenia, z zastrzeżeniem w ust. 3 i 4, określa regulamin wydawany przez Kierownika Klubu *w uzgodnieniu z organem prowadzącym*.

Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o finansach publicznych jak i ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie upoważnia Wójta Gminy do działania w materii określonej w wyżej przywołanych regulacjach Statutu.

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 samorządowej jednostki budżetowej, jaką jest Gminny Klub Dziecięcy „Brzdąc” w Janowie Podlaskim, uprawnień i obowiązków powinny wynikać z określonych unormowań ustawowych, zaś takie w przedmiotowej sprawie nie występują.

Zgodnie z § 10 ust. 3 Statutu, *w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przerwa w pracy Klubu może być ustalona w innym terminie, niż określony w ust. 2* (zdanie pierwsze).

Posłużenie się w powyższej regulacji niedookreślonym pojęciem „szczególnie uzasadnionych przypadków” skutkuje tym, że postanowienie to formułuje dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie.

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.

W myśl § 12 ust. 5 Statutu, *pierwszeństwo przyjęcia do Klubu mają:*

- 1) *dzieci obojga rodziców pracujących lub uczących się;*
- 2) *dzieci zamieszkujące na terenie Gminy Janów Podlaski;*
- 3) *dzieci osób przebywających na urlopie macierzyńskim/rodzicielskim, opiekujące się dzieckiem w wieku 0-1 rok;*
- 4) *dzieci z rodzin, w których orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności wobec dziecka lub któregoś z rodziców lub rodzeństwa dziecka;*
- 5) *dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych;*
- 6) *dzieci pochodzące z rodzin wielodzietnych (troje i więcej);*
- 7) *dzieci matek lub ojców samotnie wychowujących dzieci.*

W ocenie organu nadzoru regulacja § 12 ust. 5 została podjęta z istotnym naruszeniem 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 (klubu dziecięcego) warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych (*podkreślenie moje*).

W literaturze przedmiotu podnosi się, że ustawodawca określił obligatoryjnie dwie sytuacje, w których dzieci posiadające określone cechy lub właściwości nabędą prawo pierwszeństwa przyjęcia do żłobka i klubu dziecięcego. Będą to dzieci niepełnosprawne oraz pochodzące z rodzin wielodzietnych. Kryteria te trzeba uznać za równoważne (zob. Olszewski Artur, Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech. Komentarz, WKP 2019).

Należy zatem zauważyć, że rada gminy podejmując przedmiotową uchwałę jest obowiązana uregulować w statucie żłobka (klubu dziecięcego) kwestię warunków przyjmowania dzieci w taki sposób, aby z przyjętych regulacji wynikało, iż pierwszeństwo przyjęcia do danej placówki przysługuje dzieciom pochodzącym z rodzin wielodzietnych, jak również dzieciom legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności.

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę w kwestionowanej regulacji rozwiązanie dotyczące zasad pierwszeństwa w przyjęciu do klubu dziecięcego nie określa preferencji dla obu ww. grup, zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN pod pojęciem "preferencja" należy rozumieć *warunki stworzone jakiejś osobie, organizacji itp., korzystniejsze niż warunki stworzone innym*.

Z treści § 12 ust. 5 Statutu wynika, że pierwszeństwo w przyjęciu do klubu dziecięcego przysługuje kandydatom spełniającym jedno z kryteriów wskazanych w pkt 1-7 ww. przepisu. Takiego rozwiązania nie sposób uznać za wprowadzenie – według wyraźnych wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym – preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych.

Podkreślenia wymaga, iż każde ze wskazanych kryteriów - zgodnie z wolą Rady Gminy - posiada jednakową wartość. Powyższe oznacza, że pierwszeństwo w ubieganiu się o miejsce w Klubie dziecięcym posiada zarówno dziecko pochodzące z rodziny, w której orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności wobec dziecka lub któregoś z rodziców lub rodzeństwa (§ 12 ust. 5 pkt 4) bądź pochodzące z rodziny wielodzietnej (§ 12 ust. 5 pkt 6), jak również dziecko spełniające pozostałe kryteria wskazane w pkt 1-3, pkt 5 oraz pkt 7 Statutu.

Przyjęte rozwiązanie nie reguluje kwestii warunków przyjmowania dzieci do klubu dziecięcego, z uwzględnieniem wynikającej z treści art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych.

Dodatkowo należy zauważyć, iż Rada Gminy w § 12 ust. 5 pkt 4 Statutu przyjęła, że pierwszeństwo w przyjęciu do Klubu dziecięcego przysługuje dzieciom (rodzicom, rodzeństwu dziecka), co do których orzeczony został znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie, w jakim przyznaje pierwszeństwo w przypadku dziecka ubiegającego się o przyjęcie do Klubu, o ile posiada orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, obarczona jest istotną wadą prawną innego jeszcze rodzaju.

Jak już wspomniano w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nakazuje określić w Statucie Klubu Dziecięcego warunki przyjmowania dzieci z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych.

Dzieckiem niepełnosprawnym jest dziecko, które ma specjalne potrzeby zdrowotne i edukacyjne z powodu choroby, uszkodzenia i dysfunkcji niektórych organów ciała czy zaburzenia jednej lub więcej sfer rozwoju.

W aspekcie normatywnym status taki przysługuje dziecku, co do którego wydane zostało orzeczenie o niepełnosprawności w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 100). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1-3 ww. ustawa ustala trzy stopnie niepełnosprawności, tj. znaczny, umiarkowany i lekki.

Ustawodawca wprowadził w ustawie o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nakaz uwzględnienia preferencji w przyjmowaniu do żłobka (klubu dziecięcego) dla dzieci niepełnosprawnych. Powyższe oznacza, że pierwszeństwo w przyjęciu do placówki przysługuje dziecku niepełnosprawnemu bez względu na stopień niepełnosprawności, jaki takie dziecko posiada.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy w uchwalanym Statucie nie jest uprawniona do zawężania przy ustalaniu pierwszeństwa przyjęcia do Klubu kręgu kandydatów ubiegających się o miejsce wyłącznie do dzieci posiadających znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/329/23 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

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Janów Podlaski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Janów Podlaski