



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 25 września 2024 r.

Poz. 4604



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.241.2024

z dnia 24 września 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr V/19/2024 Rady Miejskiej w Łaszczowie z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie utworzenia żłobka "Klasa Bobasa" oraz nadania mu statutu, w części obejmującej §5 ust. 2 w brzmieniu: „do ukończenia 3 roku życia”, § 5 ust. 3, § 6 ust. 8 zd. pierwsze, §11 w brzmieniu: „po uzgodnieniu z Burmistrzem” oraz § 15 ust. 2 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 2024r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/19/2024 Rady Miejskiej w Łaszczowie z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie utworzenia żłobka "Klasa Bobasa" oraz nadania mu statutu, w części obejmującej § 5 ust. 2 w brzmieniu: „do ukończenia 3 roku życia”, § 5 ust. 3, § 6 ust. 8 zd. pierwsze, § 11 w brzmieniu: „po uzgodnieniu z Burmistrzem” oraz §15 ust. 2 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/19/2024 Rady Miejskiej w Łaszczowie została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 sierpnia 2024 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Łaszczowie utworzyła gminną jednostkę budżetową o nazwie Żłobek „Klasa Bobasa” (§ 1) oraz nadała żłobkowi statut, stanowiący załącznik do uchwały (§ 3). W podstawie prawnej uchwały powołano m. in. art. 11 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, ze zm.).

Zgodnie z art. 11 tej ustawy 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.

W rozdziale 3 Statutu przyjętego przedmiotową uchwałą określone zostały warunki przyjmowania dzieci do Żłobka.

W myśl § 5 ust. 2 Statutu do żłobka przyjmowane są dzieci w wieku od 20 tygodnia życia *do ukończenia 3 roku życia*.

Powyższa regulacja w zakresie, w jakim wprowadza zasadę, zgodnie z którą do żłobka przyjmowane są dzieci w wieku do ukończenia 3 roku życia pozostaje w sprzeczności z art. 2 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy 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 (podkreślenie moje).

Powyższy przepis stanowi odstępstwo od przyjętej w art. 2 ust. 1 ustawy zasady, zgodnie z którą opieka w formie żłobka może być organizowana nad dziećmi w wieku do lat 3. W art. 2 ust. 3 ustawa określa jedyną okoliczność, kiedy możliwa jest opieka w formie żłobka nad dzieckiem w wieku do lat 4, tj. niemożność bądź utrudnienie objęcia dziecka wychowaniem przedszkolnym.

Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać w unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. II SA/Ka 508/02, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015r., VIII SA/Wa 319/15).

Stosownie do treści § 5 ust. 3 Statutu *pierwszeństwo w przyjęciu do Żłobka mają (z zachowaniem ust. 1 i 2):*

- 1) *dzieci z rodzin wielodzietnych (liczba dzieci troje i więcej),*
- 2) *dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności,*
- 3) *dzieci rodzica (opiekuna prawnego)samotnie wychowującego dziecko w rozumieniu art. 50 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3,*
- 4) *dzieci z rodzin zastępczych,*
- 5) *dzieci obojga rodziców(prawnych opiekunów) pracujących lub uczących się (studia dzienne),*
- 6) *dzieci rodzica (prawnego opiekuna), wobec którego orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności, bądź całkowitą niezdolność do samodzielnej egzystencji na podstawie odrębnych przepisów,*
- 7) *dzieci, których rodzeństwo uczęszcza do żłobka.*

Powyższe postanowienia regulujące zasady pierwszeństwa w rekrutacji 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 preferencje w przyjęciu do placówki tj. niepełnosprawność dziecka i pochodzenie z rodziny wielodzietnej. W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę regulacje przedmiotowej uchwały nie określają preferencji dla obu wskazanych grup. Dzieciom niepełnosprawnym i dzieciom z rodzin wielodzietnych przyznano

pierwszeństwo na równi z dziećmi posiadającymi już rodzeństwo w Żłobku, dziećmi rodziców pracujących zawodowo lub uczących się w systemie dziennym, dziećmi rodzica samotnie wychowującego dziecko, dziećmi z rodzin zastępczych oraz dziećmi rodziców ze znacznym lub umiarkowanym orzeczeniem o niepełnosprawności.

W związku z powyższym postanowienia § 5 ust. 3 Statutu nie spełniają wymogu z art. 11 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy. Celem regulacji zawartej w tym przepisie jest bowiem zapewnienie, aby w statucie żłobka znalazły się przepisy, gwarantujące preferencje przyjęcia do placówki bezpośrednio na podstawie kryterium niepełnosprawności dziecka oraz pochodzenia z rodziny wielodzietnej.

Nadmienić należy, iż mocą art. 68 pkt 5 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - "Aktywny rodzic" (Dz.U. z 2024 r. poz. 858) – od dnia 1 października 2024 r.- art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 otrzymuje brzmienie, zgodnie z którym podmiot, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, ustala statut żłobka lub klubu dziecięcego, określając w szczególności „warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych”.

Jak stanowi § 6 ust. 8 Statutu w Żłobku zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 9 godzin dziennie względem każdego dziecka (zd. pierwsze).

Powyższa regulacja narusza w stopniu istotnym art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W myśl tych przepisów w żłobku i klubie dziecięcym zapewnia się opiekę nad dzieckiem w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka (ust. 2). W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymiar opieki w żłobku lub klubie dziecięcym może być, na wniosek rodzica dziecka, wydłużony, za dodatkową opłatą (ust. 3).

Z treści ww. przepisów wynika, że żłobek ma obowiązek zapewnić każdemu dziecku możliwość dziesięciogodzinnego pobytu dziennie, a od woli rodziców dziecka zależeć będzie, czy zechcą korzystać z usług żłobka w takim, czy też mniejszym (wyjątkowo: większym, ale w takim przypadku tylko za zgodą żłobka) wymiarze (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 408/13).

Zgodnie z § 11 Statutu, żłobek funkcjonuje przez cały rok od poniedziałku do piątku, z wyjątkiem przerw urlopowo remontowych, których termin *po uzgodnieniu z Burmistrzem* podaje Dyrektor w formie komunikatu.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: „*po uzgodnieniu z Burmistrzem*” 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 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 ww. 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 Burmistrza do działania w tej materii.

Zasadniczo w sferze uprawnień Burmistrza 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 „Klasa Bobasa”, uprawnień i obowiązków powinny wynikać z określonych unormowań ustawowych, zaś takie w przedmiotowej sprawie nie występują.

Zgodnie z § 15 ust. 2 załącznika do uchwały, *nadzór, o którym mowa w ust. 1 obejmuje w szczególności:*

- 1) *warunki i jakość świadczonej opieki,*
- 2) *realizację zadań statutowych,*
- 3) *prawidłowość gospodarowania mieniem,*
- 4) *gospodarkę finansową.*

Odnosząc się do powyższej regulacji należy wskazać, iż kwestie nadzoru nad żłobkami zostały uregulowane w rozdziale 7 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

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 (ust. 2).

Powyższy przepis ustawy stanowi kompletną regulację w zakresie uprawnień nadzorczych organu wykonawczego gminy nad żłobkiem utworzonym przez gminę i Rada Miejska nie posiada kompetencji w zakresie dookreślania tych uprawnień w statucie żłobka.

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

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/19/2024, 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) Burmistrz Łaszczowa,
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Łaszczowie.