



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 grudnia 2024 r.

Poz. 6221



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.393.2024

z dnia 5 grudnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/43/2024 Rady Gminy Rachanie z dnia 15 listopada 2024 r. w sprawie utworzenia Gminnego Klubu Dziecięcego w Grodysławicach oraz nadania mu statutu, w części obejmującej § 9, § 15 ust. 9, § 18 ust. 3 w brzmieniu: „po wcześniejszym zatwierdzeniu projektowanych zapisów przez Wójta Gminy Rachanie”, § 19 ust. 1 w brzmieniu: „w porozumieniu z Wójtem Gminy Rachanie”, § 19 ust. 3 zd. drugie, § 19 ust. 6 zd. drugie w brzmieniu: „w porozumieniu z Wójtem Gminy”, § 19 ust. 7 w brzmieniu: „po uzyskaniu zgody Wójta Gminy” oraz § 22 ust. 4 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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/43/2024 Rady Gminy Rachanie z dnia 15 listopada 2024 r. w sprawie utworzenia Gminnego Klubu Dziecięcego w Grodysławicach oraz nadania mu statutu, w części obejmującej § 9, § 15 ust. 9, § 18 ust. 3 w brzmieniu: „po wcześniejszym zatwierdzeniu projektowanych zapisów przez Wójta Gminy Rachanie”, § 19 ust. 1 w brzmieniu: „w porozumieniu z Wójtem Gminy Rachanie”, § 19 ust. 3 zd. drugie, § 19 ust. 6 zd. drugie w brzmieniu: „w porozumieniu z Wójtem Gminy”, § 19 ust. 7 w brzmieniu: „po uzyskaniu zgody Wójta Gminy” oraz § 22 ust. 4 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/43/2024 Rady Gminy Rachanie została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 listopada 2024 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej 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 ust. 1 tej ustawy żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu.

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 (art. 11 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, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, określone zostały zasady rekrutacji i warunki przyjmowania dzieci do Klubu Dziecięcego.

W § 9 Statutu ustalono w formie tabelarycznej kryteria decydujące o przyjęciu dziecka do Klubu wraz z wartością punktową za spełnienie każdego z tych kryteriów.

Zgodnie z § 9 ust. 1 o przyjęciu dziecka do klubu decyduje ilość przyznanych punktów za spełnianie następujących kryteriów:

1. *Rodzice i dziecko, którego dotyczy wniosek, zamieszkują na terenie Gminy Rachanie i rodzice odprowadzają podatek dochodowy do urzędu skarbowego właściwego dla Gminy Rachanie – 25;*
2. *Rodzice i dziecko, którego dotyczy wniosek, zamieszkują na terenie Gminy Rachanie i rodzice nie odprowadzają podatku dochodowego do urzędu skarbowego właściwego dla Gminy Rachanie – 10;*
3. *Rodzice i dziecko, którego dotyczy wniosek, nie zamieszkują na terenie Gminy Rachanie i rodzice nie odprowadzają podatku dochodowego do urzędu skarbowego właściwego dla Gminy Rachanie – 5;*
4. *Jeden z rodziców odprowadza podatek dochodowy do urzędu skarbowego właściwego dla Gminy Rachanie – 15;*
5. *Rodziec samotnie wychowujący dziecko zamieszkuje na terenie Gminy Rachanie i odprowadzający podatek dochodowy do urzędu skarbowego właściwego dla Gminy Rachanie – 26;*
6. *Rodziec samotnie wychowujący dziecko zamieszkujący na terenie Gminy Rachanie i nie odprowadzający podatku dochodowego do urzędu skarbowego właściwego dla Gminy Rachanie – 11;*
7. *Rodziec samotnie wychowujący dziecko nie zamieszkujący na terenie Gminy Rachanie i nie odprowadzający podatku dochodowego do urzędu skarbowego właściwego dla Gminy Rachanie – 8;*
8. *Rodzina wielodzietna (minimum troje dzieci, poniżej 18 roku życia). – 5;*
9. *Rodzice lub rodzic, ma orzeczony znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności, albo całkowitą niezdolność do pracy oraz niezdolność do samodzielnej egzystencji – 15;*
10. *Dziecko, którego dotyczy wniosek ma rodzeństwo z orzeczoną niepełnosprawnością. – 5;*
11. *Dziecko, którego dotyczy wniosek wychowuje się w rodzinie objętej nadzorem kuratora. – 4.*

W § 9 ust. 2 Statutu doprecyzowano określenia, które zostały użyte w ust. 1 („rodziec samotnie wychowujący dziecko”, „samotny rodzic”).

Powyższe postanowienia regulujące zasady pierwszeństwa w rekrutacji do Klubu są sprzeczne z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Należy nadmienić, iż mocą art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 15 maja 2024 r., o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz 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 otrzymał 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”.

Zatem w obecnym stanie prawnym statut żłobka lub klubu dziecięcego winien obligatoryjnie gwarantować preferencje w przyjęciu do placówki dla dzieci niepełnosprawnych.

W ocenie organu nadzoru w przyjętych przez Radę Gminy regulacjach przedmiotowej uchwały brak jest preferencji dla dzieci niepełnosprawnych.

Z zapisów tabeli wynika, że kryteriami decydującymi o przyjęciu do klubu są: zamieszkiwanie na terenie Gminy Rachanie, odprowadzanie podatku dochodowego do urzędu skarbowego właściwego dla Gminy Rachanie, samotne wychowywanie dziecka, wielodzietność rodziny, niepełnosprawność rodziców albo całkowitą niezdolność do pracy i do samodzielnej egzystencji, niepełnosprawność występującą u rodzeństwa dziecka, objęcie rodziny nadzorem kuratora. Tak ustalone kryteria nie zawierają preferencji w przyjęciu do placówki dla dzieci niepełnosprawnych.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że postanowienia § 9 Statutu są sprzeczne z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Celem regulacji zawartej w tym przepisie jest bowiem zapewnienie, aby w statucie żłobka (klubu dziecięcego) znalazły się przepisy, gwarantujące preferencje przyjęcia do placówki na podstawie kryterium niepełnosprawności dziecka.

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.

Zgodnie z § 15 ust. 9 Statutu *liczba osób, liczba etatów personelu zatrudnionego w klubie, liczba grup dzieci oraz zmiany w tym zakresie podlegają każdorazowo zatwierdzeniu przez Wójta Gminy Rachanie*.

Stosownie do § 18 ust. 3 Statutu regulamin organizacyjny oraz jego zmiany są wprowadzane stosownym zarządzeniem Kierownika *po wcześniejszym zatwierdzeniu projektowanych zapisów przez Wójta Gminy Rachanie*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje § 15 ust. 9 oraz § 18 ust. 3 w zakresie słów: „*po wcześniejszym zatwierdzeniu projektowanych zapisów przez Wójta Gminy Rachanie*” nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa i naruszają art. 21 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi 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.

Zgodnie z postanowieniami § 19 Statutu, Klub świadczy usługi opiekuńcze cały rok, we wszystkie dni robocze z wyjątkiem jednomiesięcznej przerwy ustalonej przez Kierownika *w porozumieniu z Wójtem Gminy Rachanie* (ust. 1); W szczególnie uzasadnionych przypadkach, przerwa w pracy Klubu może być ustalona w innym terminie, niż określony w ust. 2. *Porozumienie z Wójtem Gminy Rachanie stosuje się odpowiednio* (ust. 3); W sytuacjach szczególnych, związanych zagrożeniem życia lub zdrowia (kataklizm, klęska żywiołowa, pandemia, epidemia, zagrożenie budowlane, itp.) Klub Dziecięcy może odmówić świadczenia usług opiekuńczych. Decyzję w takiej sytuacji podejmuje Kierownik *w porozumieniu z Wójtem Gminy* (ust. 6); W sytuacjach nagłych i uzasadnionych, decyzję o okresowym zamknięciu Klubu i ustanowieniu przerwy w jego pracy może podjąć Kierownik *po uzyskaniu zgody Wójta Gminy* (ust. 7).

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 uprawnień i obowiązków kierownika gminnej jednostki budżetowej - jaką jest Gminny Klub Dziecięcy, utworzony przedmiotową uchwałą - powinny wynikać z określonych unormowań ustawowych, zaś takie w przedmiotowej sprawie nie występują.

W § 22 ust. 4 Statut stanowi, że *w zakresie nieuregulowanym Statutem stosuje się obowiązujące przepisy prawa*.

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

W § 22 ust. 4 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 SA/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 VIII/43/2024, 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 Rachanie,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Rachanie.