



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 30 maja 2025 r.

Poz. 2839



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.143.2025

Lublin, dnia 29 maja 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XII/83/25 Rady Miasta Terespol z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie utworzenia Żłobka Miejskiego w Terespolu oraz nadania mu statutu, w części obejmującej § 7 ust. 1 w brzmieniu: „od ukończenia 8 miesiąca życia”, § 11 ust. 2 w brzmieniu: „i uzgodniony z Burmistrzem”, § 13 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 i ust. 10 oraz § 17 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej 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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/83/25 Rady Miasta Terespol z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie utworzenia Żłobka Miejskiego w Terespolu oraz nadania mu statutu, w części obejmującej § 7 ust. 1 w brzmieniu: „od ukończenia 8 miesiąca życia”, § 11 ust. 2 w brzmieniu: „i uzgodniony z Burmistrzem”, § 13 ust. 3, ust. 4, ust. 5, ust. 6 i ust. 10 oraz § 17 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/83/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 kwietnia 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazane zostały przepisy m.in. art. 8 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 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 treścią art. 8 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić jednostki samorządu samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne.

Jak zaś stanowi 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.

Uchwała podjęta na podstawie art. 11 ust. 2 ww. ustawy jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Rada gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową.

Zgodnie z § 7 ust. 1 Statutu Żłobka Miejskiego w Terespolu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały: *"Do Żłobka mogą uczęszczać zdrowe dzieci, w wieku od ukończenia 8 miesiąca życia do 3 lat, a w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – do 4 roku życia."*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: "od ukończenia 8 miesiąca życia" stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 7 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z tym przepisem opieka w żłobku jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia (podkreślenie moje).

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, 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. akt II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015 r. VIII SA/Wa 319/15).

Jak stanowi § 11 ust. 2 Statutu, organizację wewnętrzną Żłobka określa regulamin organizacyjny nadawany przez Dyrektora Żłobka *i uzgodniony z Burmistrzem*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: *„i uzgodniony 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 tej ustawy za realizację regulaminu odpowiada dyrektor żłobka lub osoba kierująca pracą klubu dziecięcego.

Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie upoważniają Burmistrza do działania w tej materii. Powyższy zapis Statutu Żłobka przewidujący konieczność współdziałania z organem wykonawczym Miasta Terespol przez dyrektora tej jednostki stanowią nieuprawnioną ingerencję w zakres jego uprawnień. Żaden bowiem przepis prawa nie przyznaje organom gminy upoważnienia do tego rodzaju działania.

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 samorządowej jednostki budżetowej, jaką jest Żłobek Miejski w Terespolu, uprawnień i obowiązków powinny wynikać z określonych unormowań ustawowych, zaś takie w przedmiotowej sprawie nie występują.

W rozdziale 5 Statutu Rada uregulowała warunki przyjmowania dzieci do Żłobka.

Zgodnie z brzmieniem § 13 ust. 3 Statutu *o przyjęciu do Żłobka decyduje Dyrektor w oparciu o liczbę miejsc, w pierwszej kolejności przyjmowane będą dzieci:*

- 1) zameldowanych na terenie Miasta Terespol;

- 2) obojga rodziców pracujących zawodowo lub uczących się w systemie dziennym, którzy nie przebywają na urloпах macierzyńskich, rodzicielskich i wychowawczych;
- 3) rodziców samotnie wychowujących dzieci, pracujących zawodowo lub uczących się w systemie dziennym, którzy nie przebywają na urloпах macierzyńskich, rodzicielskich i wychowawczych.

Jeżeli liczba dzieci zgłoszonych do Żłobka będzie większa niż liczba miejsc w Żłobku, w postępowaniu rekrutacyjnym są brane następujące kryteria:

- 1) dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością;
- 2) niepełnosprawność jednego lub obojga rodziców kandydata;
- 3) niepełnosprawność rodzeństwa kandydata;
- 4) wielodzietność rodziny kandydata;
- 5) z rodziny zastępczej (ust. 4).

Kryteria, o których mowa w ust. 4 są równoważne (ust. 5).

W przypadku, gdy po zastosowaniu kryteriów, o których mowa w ust. 4 liczba zgłoszeń nadal przekracza liczbę miejsc w Żłobku, decyduje kolejność zgłoszeń (ust. 6).

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia, ustalające zasady 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 dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych.

Ustawodawca określił obligatoryjnie jedną sytuację, w której dzieci nabędą pierwszeństwo przyjęcia do placówki tj. niepełnosprawność dziecka, dając jednocześnie radzie gminy możliwość przyjęcia dodatkowej preferencji tj. pochodzenia z rodziny wielodzietnej.

W ocenie organu nadzoru przyjęte przez Radę kryteria nie określają obligatoryjnej preferencji dla dzieci niepełnosprawnych.

W § 13 ust. 4 Statutu dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością zostały co prawda uwzględnione, ale na równi, o czym stanowi § 13 ust. 5 Statutu, z dziećmi, posiadającymi jednego lub obojga rodziców niepełnosprawnych (pkt 2), których rodzeństwo jest niepełnosprawne (pkt 3), pochodzącymi z rodziny wielodzietnej (pkt 4) czy z rodziny zastępczej (pkt 5). Także regulacja ust. 6 nie uwzględnia pierwszeństwa dzieci niepełnosprawnych.

Celem regulacji zawartej w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 jest zapewnienie, aby w statucie żłobka znalazły się przepisy, gwarantujące preferencje przyjęcia do placówki bezpośrednio na podstawie kryterium niepełnosprawności oraz ewentualnie wielodzietności.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2023r., sygn. akt III OSK 2987/21, podkreślił, że: „objęta tą sprawą regulacja Statutu prowadzi w istocie do tzw. nadużycia prawa. Nadużycie prawa to korzystanie z tego prawa i używanie instrumentów służących jego realizacji nie w celu zrealizowania wartości, którym to prawo ma służyć, chociaż z powoływaniem się na nie (...). Tym samym do nadużycia prawa dochodzi w sytuacjach, gdy strona podejmuje prawnie dozwolone działania dla celów innych, niż przewidziane przez ustawodawcę. (...) Rada Miasta K. uchwalając Statut Żłobka wprowadziła formalnie zawartą w § 10 ust. 2 pkt 10 i 11 tego Statutu preferencje dla dzieci z rodzin wielodzietnych i rodzin z orzeczeniami o niepełnosprawnościach, ale nie uczyniła tego celem przyznania takim dzieciom preferencji wobec innych dzieci na etapie przyjmowania do żłobka. Tym samym cel zakładany przez ustawodawcę, jakim była obligatoryjna preferencja dla ww. dzieci nie tylko że nie został osiągnięty, ale poprzez treść § 10 ust. 2 pkt 1-9 i § 11 Statutu dzieci wyróżnione na podstawie innych kryteriów korzystały z pierwszeństwa przyjęcia do żłobka w stosunku do dzieci z rodzin wielodzietnych i dzieci z niepełnosprawnościami. Ustawowy obowiązek preferowania wśród warunków przyjmowania do żłobka dzieci z rodzin wielodzietnych i z niepełnosprawnościami nie został zachowany w § 10 Statutu.”

Ponadto, jako kryterium zapewniające pierwszeństwo w rekrutacji do Żłobka Rada wskazała zameldowanie na terenie Miasta Terespol (§ 13 ust. 3 pkt 1 Statutu Żłobka).

W ocenie organu nadzoru posłużenie się w analizowanej regulacji kryterium zameldowania nie znajduje uzasadnienia prawnego i godzi w unormowania zawarte w art. 1 ust. 1 w związku z art. 7 pkt 6a ustawy o samorządzie gminnym, które to wyznaczają zakres działania gminy i określają jej zadania.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ww. ustawy, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Stałe zamieszkanie jest pojęciem prawa cywilnego. Zgodnie bowiem z art. 25 k.c. "Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.". Natomiast obowiązek zameldowania jest obowiązkiem o charakterze administracyjnym. Zatem o stałym zamieszkiwaniu na terenie gminy nie świadczy fakt zameldowania, lecz przesłanki wskazane w cytowanym art. 25 k.c.

Określając wzajemny stosunek pojęć zamieszkania i zameldowania, trzeba stwierdzić, że zameldowanie czyni prawdopodobnym przypuszczenie, iż w miejscowości zameldowania osoba fizyczna ma także miejsce zamieszkania. Nie można jednak przyjąć, że zameldowanie w określonej miejscowości rozstrzyga o miejscu zamieszkania.

Z uwagi na powyższe, brak podstaw prawnych do wprowadzania w uchwale podejmowanej przez organ stanowiący gminy na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 jako kryterium uprawniającego do przyjęcia dziecka do Żłobka utworzonego przez gminę (w tym jako kryterium zapewniającego pierwszeństwo w rekrutacji) - zameldowania na terenie gminy.

Jak stanowi § 13 ust. 10 Statutu *w przypadku uzyskania dofinansowania na funkcjonowanie żłobka ze środków zewnętrznych, zasady rekrutacji dzieci do projektu odbywają się w sposób określony w Regulaminie uczestnictwa w danym projekcie.*

Powyższym zapisem Rada wyłączyła zapisy Statutu dotyczące rekrutacji na rzecz bliżej niesprecyzowanych regulacji zawartych w „regulaminie uczestnictwa”.

Warunki przyjmowania dzieci do żłobka to określenie nie tylko technicznych zasad prowadzenia postępowania rekrutacyjnego, ale również reguł przyjmowania dzieci, w tym pierwszeństwa w zakresie przyjęcia z jednoczesnym wyznaczeniem kryteriów uprawniających do takiego pierwszeństwa (A. Olszewski (w:) Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech. Komentarz, Warszawa 2019, opubl. WKP 2019, art. 11). Mając na uwadze powyższe, weryfikacja wniosków kandydatów do przyjęcia do żłobka, musi odbywać się tylko i wyłącznie w oparciu o warunki przyjmowania dzieci ustalone w statucie. Statut placówki jest jedynym dokumentem, w którym zagadnienia takie mogą być regulowane.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 21 listopada 2019r., sygn. akt II SA/Sz 700/19, zważył, iż: *„Dyrektor żłobka przeprowadza proces rekrutacji, zgodnie z zasadą kompetencyjności, na podstawie przepisów ustawy i statutu żłobka. Weryfikacja wniosków kandydatów, czy to w pierwszym etapie rekrutacji, czy w postępowaniu odwoławczym zakończonym decyzją administracyjną musi odbywać się tylko i wyłącznie w oparciu o kryteria i warunki przyjmowania dzieci ustalone w statucie. (...) W sytuacji zatem gdy organ wydał rozstrzygnięcie w sprawie przyjęcia dziecka do żłobka przyjmując inne kryteria niż określone w Statucie, nadto ustalone w sposób nieprawidłowy i w istocie bezprawny, to akt ten nie mógł ostać się w obrocie prawnym i wymagał wyeliminowania. (...) W ocenie Sądu w niniejszej sprawie doszło nie tylko do naruszenia przepisów ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, jaki do naruszenia przepisów prawa określonych w Statucie na skutek ich niewłaściwego zastosowania, ale też naruszone zostały podstawowe zasady rzetelnej procedury.”*

Zgodnie z brzmieniem § 17 ust. 2 Statutu *w zakresie nieuregulowanym Statutem stosuje się obowiązujące przepisy prawa.*

Zdaniem organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepisu § 17 ust. 2 Statutu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Zauważyć trzeba, że przepis zawarty w uchwale Rady nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak

i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się statut, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie - powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym Rada przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. 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 745/06).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/83/25, 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 Miasta Terespol,
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Terespol.