



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 czerwca 2025 r.

Poz. 3080



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.167.2025

Lublin, dnia 17 czerwca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/81/25 Rady Gminy Miączyn z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie utworzenia Klubu Dziecięcego „Promyczek” oraz nadania mu statutu, w części obejmującej § 3 ust. 3 w brzmieniu: *”po zaakceptowaniu przez Wójta Gminy Miączyn”*, § 3 ust. 4 w brzmieniu: *”Godziny pracy Klubu”*, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 w brzmieniu: *”uzgodnionym z Wójtem Gminy Miączyn”*, § 7 ust. 7, § 7 ust. 8 oraz § 14 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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/81/25 Rady Gminy Miączyn z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie utworzenia Klubu Dziecięcego „Promyczek” oraz nadania mu statutu, w części obejmującej § 3 ust. 3 w brzmieniu: *”po zaakceptowaniu przez Wójta Gminy Miączyn”*, § 3 ust. 4 w brzmieniu: *”Godziny pracy Klubu”*, § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 w brzmieniu: *”uzgodnionym z Wójtem Gminy Miączyn”*, § 7 ust. 7, § 7 ust. 8 oraz § 14 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/81/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 maja 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Miączyn utworzyła Klub Dziecięcy „Promyczek” oraz nadała mu statut, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazane zostały m.in. art. 8 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (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 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 § 3 ust. 3 Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, *„Organizację wewnętrzną Klubu określa Regulamin organizacyjny nadawany przez Kierownika, po zaakceptowaniu przez Wójta Gminy Miączyn”*.

Zgodnie z § 7 ust. 1 Statutu *„Co najmniej raz w roku, w terminie ogłoszonym przez Kierownika Klubu, uzgodnionym z Wójtem Gminy Miączyn, prowadzone jest postępowanie rekrutacyjne na wolne miejsca w Klubie. Termin, w jakim odbywać się będzie postępowanie rekrutacyjne ogłasza Kierownik Klubu”*.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje Statutu w zakwestionowanym zakresie nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa i naruszają art. 21 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Przewidziane powyżej przypadki wprowadzenia konieczności współdziałania z Wójtem Gminy przez Kierownika Klubu stanowią nieuprawnioną ingerencję w zakres jego uprawnień. Żaden bowiem przepis prawa nie przyznaje organom gminy upoważnienia do tego rodzaju działania.

Ponadto, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy organizację wewnętrzną żłobka lub klubu dziecięcego określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora żłobka lub osobę kierującą pracą klubu dziecięcego. Kierownik Klubu jest więc jedyną osobą upoważnioną do formułowania postanowień regulaminu organizacyjnego, zaś przepisy ustawy nie przewidują współdziałania w tym zakresie z organem wykonawczym gminy.

Zasadniczo w sferze uprawnień wójta 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 Klub Dziecięcy „Promyczek”, uprawnień i obowiązków powinny wynikać z określonych unormowań ustawowych, zaś takie w przedmiotowej sprawie nie występują.

W § 3 ust. 4 Statutu postanowiono, że: *„Godziny pracy Klubu, strukturę zatrudnienia ustala się w Regulaminie organizacyjnym, o którym mowa w ust. 3 biorąc pod uwagę liczbę dzieci uczęszczających do Klubu oraz liczbę godzin opieki”*.

Powyższa regulacja w zakresie słów: "godziny pracy Klubu" stanowi modyfikację art. 12 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat, zgodnie z którym *„Godziny pracy żłobka lub klubu dziecięcego ustala się w regulaminie organizacyjnym, o którym mowa w art. 21, biorąc pod uwagę opinie rodziców”*.

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

Powyższa argumentacja przesądza także o istotnej wadliwości § 6 ust. 1 Statutu, w którym postanowiono, że: „*Do Klubu przyjmowane są dzieci w wieku od ukończenia 1 roku do 3 lat*”.

Regulacja ta w zakresie, w jakim wprowadza zasadę, zgodnie z którą do Klubu przyjmowane są dzieci w wieku „do 3 lat” 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.

Powyższy przepis stanowi odstępstwo od przyjętej w art. 2 ust. 1 ustawy zasady, zgodnie z którą opieka w formie żłobka lub klubu dziecięcego 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.

W § 7 ust. 7 Statutu postanowiono, że: „*W przypadku większej liczby kandydatów niż liczba wolnych miejsc pierwszeństwo przyjęcia do Klubu mają:*

- 1) *dzieci z rodzin wielodzietnych – rodzina wychowująca troje i więcej dzieci;*
- 2) *dzieci z orzeczoną niepełnosprawnością, co do których nie istnieją przeciwwskazania zdrowotne uniemożliwiające korzystanie z opieki w Klubie;*
- 3) *dzieci osób samotnie wychowujących*”.

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 3 lat w jego obecnym brzmieniu, nadanym 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. Przepis ten upoważnia organ stanowiący do ustalenia w statucie klubu dziecięcego warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych.

Ustawodawca określił obligatoryjnie jedną sytuację w której dzieci winny mieć zagwarantowane pierwszeństwo przyjęcia do żłobka, tj. niepełnosprawność dziecka.

W przyjętej regulacji § 7 ust. 7 Statutu brak jest obligatoryjnych preferencji dla dzieci niepełnosprawnych. Konstrukcja ww. przepisu zastosowana przez uchwałodawcę sprawia, iż możliwe są dwie interpretacje:

- 1) dzieciom niepełnosprawnym (co do których nie istnieją przeciwwskazania zdrowotne uniemożliwiające korzystanie z opieki w Klubie) przyznano pierwszeństwo po dzieciach z rodzin wielodzietnych (troje i więcej) albo,
- 2) dzieciom niepełnosprawnym (co do których nie istnieją przeciwwskazania zdrowotne uniemożliwiające korzystanie z opieki w Klubie) przyznano pierwszeństwo na równi z dziećmi z rodzin wielodzietnych oraz dziećmi osób samotnie wychowujących.

Żadna z tych interpretacji nie wypełnia woli ustawodawcy wyrażonej w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy. Celem regulacji podejmowanych na podstawie upoważnienia udzielonego w tym przepisie jest zagwarantowanie preferencji w przyjmowaniu do żłobka (klubu dziecięcego) w pierwszej kolejności dla dzieci niepełnosprawnych.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2023 r. sygn. akt III OSK 2987/21: "*Odkodowanie normy prawnej zawartej w ww. art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece prowadzi do wniosku, że zakresem ustawowego upoważnienia jest obligatoryjne określenie warunków przyjmowania dzieci wraz z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych. Warunki przyjmowania dzieci do żłobka powinny być określone w sposób najpełniej dostosowujący je do miejscowych warunków oraz potrzeb i w tym zakresie rada gminy tworząc taki żłobek ma dość duży zakres swobody za wyjątkiem konieczności uwzględnienia preferencji przyjmowania dzieci z rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych. Trafnie strona skarżąca podnosi, że słowo «preferencja» oznacza pierwszeństwo, przewagę, górowanie czegoś nad czymś, przedkładanie czegoś nad coś. Takie znaczenie wynika z języka potocznego (definicji z przytoczonego w skardze kasacyjnej Podręcznego Słownika Języka Polskiego) i takie też*

znaczenie należało uwzględnić w treści zaskarżonego Statutu. § 10 ust. 2 Statutu zawiera wprawdzie kolejność przyjmowania dzieci («w pierwszej kolejności»), ale nie są to przesłanki skierowane jedynie do dzieci z rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych. Dopiero punkt 11 § 10 ust. 2 Statutu, wskazuje, że z pierwszeństwa korzysta dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności, a punkt 10 tego przepisu wskazuje na dzieci, które posiadają dwoje lub więcej rodzeństwa zamieszkującego wspólnie na stałe. Pozostałe punkty § 10 ust. 2 Statutu (pkt 1-9 i 12-13) określają kolejność w przyjmowaniu do żłobka ze względu na inne kryteria jak np. miejsce zamieszkania, status opiekuna dziecka, itp.(...) Mając powyższe należy stwierdzić, że w sposób oczywisty § 10 ust. 2 Statutu jest sprzeczny z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece. Jeżeli bowiem ustawodawca wskazał, że korzystają z preferencji przy ustalaniu warunków przyjmowania dzieci do żłobka te z nich, które pochodzą z rodzin wielodzietnych lub są dziećmi z orzeczeniami o niepełnosprawności, to ww. kryteria (rodzina wielodzietna i status niepełnosprawności) muszą gwarantować preferencję w przyjmowaniu do żłobka w stosunku do innych dzieci. O tym zaś, czy te preferencje będą wynikały np. z dodatkowej liczby punktów lub innych warunków przyjmowania, decyduje rada gminy w statucie żłobka. (...) Zamieszczenie dopiero pod pozycją 10 i 11 ww. przepisu dziecka z rodziny wielodzietnej i z orzeczeniem o niepełnosprawności skutkuje nie tylko brakiem preferencji dla takich dzieci, ale przede wszystkim preferencjami dla dzieci spełniających inne kryteria. (...) Tym samym cel zakładany przez ustawodawcę, jakim była obligatoryjna preferencja dla ww. dzieci nie tylko nie został osiągnięty, ale poprzez treść § 10 ust. 2 pkt 1-9 i § 11 Statutu dzieci wyróżnione na podstawie innych kryteriów korzystały z 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".

Pomimo, że powyższej oceny NSA dokonał na gruncie art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w jego poprzednim brzmieniu, to w ocenie organu nadzoru przedstawiona wykładnia zachowuje aktualność - w zakresie dotyczącym preferencji dla dzieci niepełnosprawnych - także w obecnym stanie prawnym.

Zgodnie z § 7 ust. 8 Statutu „Szczegółowe kryteria, wykaz dokumentów potwierdzających spełnianie kryterium w postępowaniu rekrutacyjnym do Klubu określi regulamin rekrutacji”.

Powyższym zapisem Rada przekazała do uregulowania kwestię kryteriów stosowanych w rekrutacji oraz dokumentów potwierdzających spełnianie tych kryteriów w bliżej niesprecyzowanych regulacjach „regulaminu rekrutacji”.

Warunki przyjmowania dzieci do żłobka (klubu dziecięcego) 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 klubu 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 2019 r., 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 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.”

W § 14 Statutu postanowiono, że: „Nadzór nad Klubem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki, realizacji zadań statutowych oraz gospodarki finansowej sprawuje Wójt Gminy Miączyn”.

Odnosząc się do powyższej regulacji należy wskazać, iż kwestie nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi 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 klubem dziecięcym utworzonym przez gminę i Rada Gminy nie posiada kompetencji w zakresie dookreślania tych uprawnień w statucie klubu.

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 XVII/81/25 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) Wójt Gminy Miączyn
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Miączyn