



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 13 marca 2025 r.

Poz. 1493



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.53.2025

Lublin, dnia 12 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr IX/58/2025 Rady Gminy Nielisz z dnia 10 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia Żłobka "BRZDĄC" w miejscowości Złojec oraz nadania mu statutu, w części obejmującej § 6 ust. 1, § 6 ust. 3 oraz § 14 ust. 1 w brzmieniu: "zatwierdzony przez Wójta Gminy Nielisz" 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 IX/58/2025 Rady Gminy Nielisz z dnia 10 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia Żłobka „BRZDĄC” w miejscowości Złojec oraz nadania mu statutu, w części obejmującej § 6 ust. 1, § 6 ust. 3 oraz § 14 ust. 1 w brzmieniu: "zatwierdzony przez Wójta Gminy Nielisz" Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/58/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 lutego 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 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 § 6 ust. 1 Statutu Żłobka "BRZDĄC" w Złojcu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały : *"Do Żłobka przyjmowane są dzieci w wieku do ukończenia 3 roku życia. W szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe jest przedłużenie pobytu dziecka w Żłobku do 4 roku życia"*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 2 ust. 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z tym przepisem 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. Ponadto. w art. 7 ust. 1 ustawa stanowi, iż opieka w żłobku jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia.

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).

Stosownie do treści § 6 ust 3 Statutu: *"Pierwszeństwo w przyjęciu do Żłobka mają (z zachowaniem ust. 1 i 2):*

- 1) *dziecko wychowywane przez jednego rodzica,*
- 2) *dzieci z rodzin wielodzietnych (troje i więcej),*
- 3) *dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności,*
- 4) *dzieci rodziców lub prawnych opiekunów pracujących zawodowo lub uczących się (studia dzienne),*
- 5) *dzieci rodzica lub prawnego opiekuna, wobec którego orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności,*
- 6) *dzieci objęte pieczęcią zastępczą"*.

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 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 żłobka 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 przyjętych regulacjach § 6 ust. 3 Statutu przyjętego przedmiotową uchwałą brak jest obligatoryjnych preferencji dla dzieci niepełnosprawnych. Konstrukcja ww. przepisu zastosowana przez uchwałodawcę sprawia, iż możliwe są dwie interpretacje:

- 1) dzieciom niepełnosprawnym (z orzeczeniem o niepełnosprawności) przyznano pierwszeństwo po dzieciach wychowywanych przez jednego rodzica i dzieciach z rodzin wielodzietnych (troje i więcej) albo,
- 2) dzieciom niepełnosprawnym (z orzeczeniem o niepełnosprawności) przyznano pierwszeństwo na równi z dziećmi wychowywanymi przez jednego rodzica, dziećmi z rodzin wielodzietnych (troje i więcej), dziećmi rodziców lub prawnych opiekunów pracujących zawodowo lub uczących się (studia dzienne), dziećmi rodzica lub prawnego opiekuna, wobec którego orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności oraz dziećmi objętym pieczę zastępczą.

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 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.

W § 14 ust. 1 Statutu postanowiono, że: *"Strukturę organizacyjną i zasady działania Żłobka określa Regulamin Organizacyjny zatwierdzony przez Wójta Gminy Nielisz"*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w brzmieniu: *"zatwierdzony przez Wójta Gminy Nielisz"* 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 opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, ustawy o samorządzie gminnym, ani też ustawy o finansach publicznych nie upoważniają Wójta do działania w tej materii.

Zasadniczo w sferze uprawnień Wójta pozostaje zatrudnianie i zwalnianie kierowników 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 utworzony przedmiotową uchwałą, jego uprawnień i obowiązków powinny wynikać z określonych unormowań ustawowych, zaś takie w przedmiotowej sprawie nie występują.

Pismem z dnia 7 marca 2025 r., znak: R.G.0001/04/2025, Wójt Gminy Nielisz poinformował, że *na najbliższej planowanej sesji w dniu 21 marca 2025 r., Rada Gminy podejmie nową uchwałę w sprawie utworzenia Żłobka "BRZDĄC" w miejscowości Złojec oraz nadania mu statutu, w której zostaną usunięte wskazane nieprawidłowości.*

Odnosząc się do powyższego wyjaśniam, że zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w wynikach kontroli "Nadzór wojewodów na stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego" (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 r. znak PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/58/2025 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 Nielisz
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Nielisz