



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 kwietnia 2025 r.

Poz. 3510

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.74.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XV/126/25 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia Żłobka Samorządowego w Czempiniu oraz nadania mu statutu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2025 r. Rada Miejska w Czempiniu podjęła uchwałę nr XV/126/25 w sprawie utworzenia Żłobka Samorządowego w Czempiniu oraz nadania mu statutu. Statut Żłobka Samorządowego w Czempiniu stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Statutem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h, art. 40 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940), art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, 1572, 1717, 1756 i 1907 oraz z 2025 r. poz. 39), art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, art. 11 ust. 1 i 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, 743 i 858)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 marca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), "Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

Jak stanowi 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.), zwanej dalej "ustawą", "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".

Organ nadzoru podkreśla, że taki sposób sformułowania normy z art. 11 ust. 2 ustawy wskazuje, że ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do kompleksowej realizacji tej normy. Oznacza to, że statut żłobka, jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać w swej treści uregulowania w zakresie wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę w omawianym przepisie ustawy.

Z wyżej zacytowanej normy prawnej wynika, iż wolą ustawodawcy było, aby wszystkie elementy wymienione w ww. przepisie stanowiły obligatoryjną treść statutu żłobka. Wskazuje na to wyraz "w szczególności". Na mocy art. 11 ust. 2 pkt 4 cytowanej ustawy, zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym winny być regulowane w ich statucie.

Tymczasem Statut Żłobka Samorządowego w Czempieniu nie zawiera w swojej treści norm prawnych określających zasady ustalania opłat za pobyt w przypadku nieobecności dziecka w żłobku. Przepis § 12 ust. 4 Statutu określa tylko zasadę ustalania opłaty za wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku, a nie określa zasady ustalenia opłaty za pobyt dziecka w przypadku jego nieobecności w tym żłobku.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że Rada Miejska w Czempieniu nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w treści art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy. "W istocie doszło do tzw. «pominięcia uchwałodawczego» (por. wyr. NSA z 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Oznacza to, że pominięcie przez Radę (...) któregoś z wymienionych elementów jakie powinny obligatoryjnie znaleźć się w statucie skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada (...) obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem ex tunc z lokalnego porządku prawnego (zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, wyd. 2, Wolters Kluwer Warszawa 2015 r., s. 125-126)" - wyrok WSA w Poznaniu z 12 lutego 2020 r., IV SA/Po 908/19.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy, Statut Żłobka Samorządowego w Czempieniu powinien zawierać także warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych. Tymczasem jak wskazano w § 8 ust. 4 Statutu, "Dyrektor określając regulamin rekrutacji określi warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dzieci niepełnosprawnych oraz może uwzględnić preferencje dla dzieci z rodzin wielodzietnych jak również warunki przyjmowania w przypadku nieobecności dziecka w Żłobku na miejsce tego dziecka na czas jego nieobecności innego dziecka, na podstawie umowy z jego Rodzicami".

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą możliwości nieuprawnionej i sprzecznej z prawem subdelegacji kompetencji prawotwórczej przyznanej radzie gminy i realizowanej w formie przepisów prawa miejscowego. To na radzie gminy (a nie na Dyrektorze Żłobka) spoczywa obowiązek uregulowania warunków przyjmowania dzieci do żłobka, z uwzględnieniem preferencji dzieci niepełnosprawnych oraz możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych (por. wyrok WSA w Szczecinie z 21 listopada 2019 r., II SA/Sz 700/19). Pojęcie warunków, o których mowa w normie zawierającej delegację ustawową (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy) – nie może być rozumiane inaczej niż jako kryteria wedle, których dzieci są przyjmowane do żłobka. Wypełnienie delegacji ustawowej w tej części wymaga przyjęcia norm powszechnie obowiązujących, kierowanych do adresatów zewnętrznych, określających w istocie rzeczy sytuację prawną rodziców ubiegających się o korzystanie przez dziecko ze świadczeń publicznych udzielanych przez żłobek.

Zdaniem organu nadzoru w Statucie Żłobka Samorządowego w Czempieniu dokonano nieuprawnionej subdelegacji kompetencji prawotwórczej i tym samym także nie wypełniono właściwie delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy.

W ocenie organu nadzoru wskazane powyżej pominięcia uchwałodawcze organu stanowiącego gminy muszą zatem skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały nr XV/126/25 Rady Miejskiej w Czempieniu z dnia 27 lutego 2025 r. w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Czempieniu

Burmistrz Gminy Czempień