



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia wtorek, 19 kwietnia 2022 r.

Poz. 1624

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.48.2022 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 14 kwietnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy w Baćkowicach nr XLVI/240/22 z dnia 8 marca 2022 roku w sprawie utworzenia Klubu Dziecięcego w Baćkowicach oraz nadania Statutu Klubu w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Baćkowicach na sesji w dniu 8 marca 2022 r. podjęła uchwałę nr XLVI/240/22 w sprawie utworzenia Klubu Dziecięcego w Baćkowicach oraz nadania Statutu Klubu. W § 1 analizowanego aktu Rada Gminy postanowiła utworzyć gminną jednostkę organizacyjną Klub Dziecięcy w Baćkowicach działający w oparciu o ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 75 ze zm.), ustalając jednocześnie dla ww. placówki statut w brzmieniu stanowiącym załącznik do przedmiotowej uchwały.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 16 marca 2022 r. Organ nadzoru przesłał do rady miejskiej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, zakreślając organowi gminy termin na złożenie wyjaśnień. Rada w piśmie z dnia 6 kwietnia 2022 r. poinformowała iż na najbliższym posiedzeniu rady zostanie podjęta uchwała zmieniająca do przedmiotowej uchwały w celu wyeliminowania wskazanych przez organ nadzoru uchybień w treści nadzorowanego aktu.

W ocenie organu nadzoru, badającego legalność przedmiotowej uchwały, powyższa uchwała, w części odnoszącej się do określenia w § 1 ust. 5 statutu stanowiącego załącznik do nadzorowanej uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z dyspozycją wyżej wskazanego przepisu organizację wewnętrzną żłobka czy klubu dziecięcego określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora żłobka lub przez osobę kierującą pracą klubu dziecięcego. W związku z powyższym ww. osoby są jedynymi uprawnionymi do nadawania regulaminu organizacyjnego oraz odpowiadają za jego realizację w ww. jednostce. W § 1 ust. 5 statutu Rada Gminy postanowiła natomiast, iż Klub Dziecięcy będzie prowadzony zgodnie z regulaminem nadanym zarządzeniem Wójta Gminy. Wyżej wskazana kompetencja w przedmiocie nadania klubowi dziecięcemu regulaminu organizacyjnego należy jednak do dyrektora żłobka lub osoby kierującej pracą klubu dziecięcego i zarówno ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, jak też ustawa o samorządzie gminnym nie upoważnia wójta do działania w tej materii. Pogląd organu odzwierciedla stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt: II SA/Sz 700/19.

Ponadto w § 10 ust. 8 badanego statutu określającego kryteria przyjmowania dzieci do klubu, pominięto kryterium wielodzietności rodziny i niepełnosprawności dziecka, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy. W § 10 ust. 8 statutu Rada Gminy określiła jedynie, że do Klubu Dziecięcego przyjmowane są dzieci od ukończenia 1 roku życia według kolejności wpływu wniosków z zastrzeżeniem, że pierwszeństwo

mają dzieci: a) obojga rodziców pracujących zawodowo lub uczących się; b) rodzica samotnie wychowującego dziecko (w rozumieniu art. 50 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3). Z powyższego zapisu wynika, iż pierwszeństwo mają dzieci, których rodzice oboje pracują zawodowo lub się uczą, a także rodzice samotnie wychowujący dziecko. Kryteriów wskazanych w art. 11 ust. 2 pkt.3 ww. ustawy zabrakło w przedmiotowym akcie prawnym.

Przepis ten natomiast wymienia obligatoryjne elementy jakie powinien regulować statut ww. placówki. W związku z czym, statut, który jest aktem prawa miejscowego, powinien zawierać w swej treści uregulowania w zakresie wszystkich elementów wskazanych w art. 11 ust. 2 ww. ustawy. Użycie zaś przez ustawodawcę wyrażenia „w szczególności” oznacza, że statut jednostki obok obligatoryjnych unormowań może regulować również inne kwestie. Brak natomiast w statucie ustawowo określonych elementów statutu stanowi istotne naruszenie prawa. Regulacja pkt 3 powołanego wyżej przepisu ustawy, zakłada natomiast, iż statut powinien określać warunki przyjmowania dzieci do żłobka i klubu dziecięcego, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych. Z ustawy wynika zatem, że statut winien uwzględniać priorytet przyjęć dzieci z rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych, które to kryteria nie zostały uwzględnione w badanym akcie prawnym.

W statucie klubu brak jest również regulacji, o której mowa w art. 11 ust. 2 pkt 3a ww. ustawy dotyczącej zasad przyjmowania dzieci na miejsce nieobecnego dziecka na czas jego nieobecności. Powołany przepis wprowadza obowiązek określenia w statucie jednostki warunków przyjmowania „na zastępstwo” dzieci (na podstawie umów z ich rodzicami) na czas nieobecności innych dzieci na stałe uczęszczających do danego żłobka lub klubu dziecięcego. Rada Gminy nie uregulowała warunków przyjmowania do klubu dzieci na miejsce innego dziecka w przypadku jego nieobecności. Statut nie zawiera jakichkolwiek rozwiązań w tym przedmiocie. W przedmiotowym przypadku brak jest jakiegokolwiek odniesienia się w statucie do tej materii przez organ uchwałodawczy.

Niewypełnienie w całości delegacji ustawowej w zakresie regulacji statutowej placówki odnośnie warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy), oraz warunków przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (art. 11 ust. 2 pkt 3a ustawy), stanowi istotne naruszenie przepisu upoważniającego i uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości. Określenie w normie kompetencyjnej enumeratywnego katalogu podlegającego doprecyzowaniu powoduje jednocześnie wyznaczenie granic normy kompetencyjnej. Niewypełnienie w całości delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie przepisu upoważniającego, tj. art. 11 ust. 2 pkt 3 oraz pkt 3a ww. ustawy i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Redakcja przepisu art. 11 ust. 2 ustawy, w którym prawodawca zobowiązuje podmiot tworzący klub dziecięcy do określenia w statucie wymienionych w szczególności elementów, uzasadnia twierdzenie, że wskazane w tym przepisie kwestie mają charakter obligatoryjny. Oznacza to, że Rada Gminy zobligowana była do uregulowania w statucie Gminnego Klubu wszystkich wymienionych w art. 11 ust. 2 zagadnień (wyrok WSA Poznań z dnia 12-02-2020, IV SA/Po 905/19).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17 wskazał, że pominięcie przez radę gminy, któregoś z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu: „Rada gminy 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 ze skutkiem ex tunc z lokalnego porządku prawnego.”

Ponadto należy wskazać, iż w Rozdziale 11 pkt 3 statutu zawarto zapis, że „postanowienia niniejszego statutu wchodzi w życie z dniem wejścia w życie ustawy”. Organ nadzoru zakłada, iż intencją organu uchwałodawczego był zapis, iż postanowienia statutu wchodzi w życie z dniem wejścia w życie uchwały, do której statut stanowi załącznik i że jest to oczywista omyłka pisarska, nie mniej jednak zapis jest nieprawidłowy i powinien ulec korekcie.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co rodzi konieczność - stosownie do zapisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - stwierdzenia jej nieważności w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Zbigniew Koniusz