



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.374.2021

z dnia 27 grudnia 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXV/264/2021 Rady Gminy Sitno z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej: Gminny Żłobek w Sitnie oraz ustalenia jej statutu, w części obejmującej § 7 ust. 1 zdanie drugie oraz § 15 ust. 1 w brzmieniu: „zatwierdzony przez Wójta Gminy Sitno” załącznika do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/264/2021 Rady Gminy Sitno z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej: Gminny Żłobek w Sitnie oraz ustalenia jej statutu, w części obejmującej § 7 ust. 1 zdanie drugie oraz § 15 ust. 1 w brzmieniu: „zatwierdzony przez Wójta Gminy Sitno” załącznika do uchwały

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXV/264/2021 została doręczona organowi nadzoru 30 listopada 2021 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Sitno utworzyła gminną jednostkę budżetową o nazwie „Gminny Żłobek w Sitnie” (§ 1 uchwały) oraz ustaliła Statut Żłobka, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały (§ 3 ust. 1 uchwały).

W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała m. in. art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2020 r. poz. 326, ze zm.).

W myśl art. 11 ust. 1 ww. ustawy żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu. Zgodnie z art. 11 ust. 2, 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 rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych;
- 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.

Przytoczony przepis art. 11 ust. 2 ustawy wskazuje na minimum spraw, które wymagają uregulowania w statucie żłobka. Użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż podejmowana uchwała obligatoryjnie musi regulować wszystkie kwestie wymienione w tym przepisie. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem uregulowanie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania.

Zgodnie z § 7 ust. 1 zdanie drugie statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, „W szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe jest przedłużenie pobytu dziecka w Żłobku do 4 roku życia”.

W ocenie organu nadzoru taka regulacja jest sprzeczna z 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.

Powyższy przepis stanowi odstępstwo od przyjętej w art. 2 ust. 1 ustawy zasady, zgodnie z którą opieka nad dziećmi w wieku do lat 3 może być organizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego, a także sprawowana przez dziennego opiekuna oraz nianię. W niniejszym przepisie określono jedyną okoliczność, kiedy możliwa jest opieka nad dzieckiem w formie żłobka lub klubu dziecięcego w wieku do lat 4, tj. niemożność bądź utrudnienie objęcia dziecka wychowaniem przedszkolnym.

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. m. in. 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).

W § 15 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiono, że „Strukturę organizacyjną i zasady działania Żłobka określa regulamin organizacyjny zatwierdzony przez Wójta Gminy Sitno.”

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały w brzmieniu: „zatwierdzony przez Wójta Gminy Sitno” nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa i została podjęta bez podstawy prawnej.

Zarówno ustawa o samorządzie gminnym, jak i ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 nie upoważniają Wójta do działania w tej materii.

W szczególności kompetencji wójta do zatwierdzania regulaminu organizacyjnego żłobka nie sposób wywieść z przywołanych wyżej przepisów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, stanowiącej podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały.

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.

Pracą żłobka kieruje dyrektor, co wynika wprost z art. 13 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Przez kierowanie pracami żłobka należy rozumieć wszelkie czynności zapewniające żłobkowi sprawne funkcjonowanie i wykonywanie zadań w zakresie opieki nad dziećmi, mieszczące się w granicach prawa. Dotyczy to w szczególności dokonywania wszelkich czynności z zakresu prawa pracy (art. 3¹ Kodeksu pracy w zw. z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych), prowadzenia polityki kadrowej, finansowej i marketingowej żłobka.

Wszystkie przewidziane w powołanych przepisach Statutu Żłobka przypadki wprowadzenia konieczności współdziałania z organem wykonawczym Gminy Sitno przez dyrektora tej jednostki stanowią nieuprawnioną ingerencję w zakres jego uprawnień. Żaden bowiem przepis prawa nie przyznaje organom gminy upoważnienia do tego rodzaju działania.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXV/264/2021 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

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Sitno
- 2) Wójt Gminy Sitno

Dokument podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym

Podpis: Signature-833812195

Imię: Lech

Nazwisko: Sprawka

Instytucja: Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie

Miejscowość: Lublin

Województwo: lubelskie

Kraj: PL

Data podpisu: 27 grudnia 2021 r.

Zakres podpisu: Cały dokument