



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 17 czerwca 2022 r.

Poz. 3179

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 86/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 15 czerwca 2022 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLII/324/22 Rady Miejskiej Radzyna Chełmińskiego z dnia 11 maja 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie utworzenia Klubu Dziecięcego w Radzynie Chełmińskim i nadania mu statutu.

Uzasadnienie

W dniu 11 maja 2022 r. Rada Miejska Radzyna Chełmińskiego działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 8 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 zwanej dalej „ustawą” (Dz.U. z 2021 r. poz. 75 z późn. zm.) oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) podjęła powyższą uchwałę.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 18 maja 2022 r.

Zawiadomieniem z 7 czerwca 2022 r. znak: WNK.DT.IV.4131.24.2022.EW organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Gminy przedstawiono w piśmie z 9 czerwca 2022 r. (znak: RS.0711.9.2022) w którym nie wniesiono zastrzeżeń do zgłoszonych zarzutów.

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

Zgodnie z 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 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”.

W § 8 ust. 5 załącznika do uchwały Rada Miejska Radzyna Chełmińskiego przyjęła: „w przypadku gdy dziecko, które ukończyło 3 rok życia umieszczone jest w Klubie, rodzice tego dziecka, są zobowiązani do złożenia podmiotowi prowadzącemu opiekę zaświadczenie lekarskie o przeszkodach w objęciu dziecka wychowaniem przedszkolnym”.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis statutu narusza przepis art. 2 ust. 4 ustawy z którego wynika, że „w przypadku, gdy dziecko, które ukończyło 3 rok życia umieszczone jest w żłobku lub klubie dziecięcym albo jest objęte opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna, rodzice tego dziecka, są zobowiązani do złożenia podmiotowi prowadzącemu opiekę oświadczenia o przeszkodach w objęciu dziecka wychowaniem przedszkolnym”. W związku z powyższym zobowiązanie rodziców do przedstawienia zaświadczenia lekarskiego o którym mowa w § 8 ust. 5 załącznika do uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację cytowanych przepisów ustawowych zgodnie z którym rodzic może przedstawić powyższe informacje w formie oświadczenia.

W § 8 ust. 6 załącznika do uchwały Rada Miejska Radzyna Chełmińskiego postanowiła, że: „Harmonogram i regulamin rekrutacji określa Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Radzyna Chełmiński” natomiast w § 8 ust. 14 wskazano, że „do Klubu przyjmowane będą dzieci, które uzyskały kolejno największą liczbę punktów określonych w Regulaminie Rekrutacji. W przypadku, gdy taka sama liczba punktów zostanie określona dla więcej niż jednego wniosku – decyduje: kontynuacja opieki, a następnie niższy wiek dziecka”.

Jak wskazywano już wyżej - zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych stanowią materię statutową. Zatem, to na radzie spoczywa obowiązek uregulowania szczegółowych warunków przyjmowania dzieci do klubu dziecięcego. Pojęcie warunków, o których mowa w normie zawierającej delegację ustawową (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy) - nie może być rozumiane inaczej niż jako zasady i kryteria, wedle których dzieci są przyjmowane do klubu. 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 klub dziecięcy, w formie aktu prawa miejscowego.

Pogląd organu nadzoru odzwierciedla stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 700/19 „statut żłobka musi określać warunki przyjmowania dzieci do żłobka, czyli musi ustalać harmonogram i procedurę naboru, jak również kryteria, jakie powinno spełniać dziecko i jego opiekunowie prawni, aby zostało ono objęte opieką żłobka”. (...) Dyrektor żłobka otrzymał kompetencje do przeprowadzenia rekrutacji dzieci. Mając na uwadze powyższe należy skonstatować, że Dyrektor żłobka przeprowadza proces rekrutacji, zgodnie z zasadą kompetencyjności, na podstawie przepisów ustawy i statutu żłobka”. II SA/Sz 700/19 „statut żłobka musi określać warunki przyjmowania dzieci do żłobka, czyli musi ustalać harmonogram i procedurę naboru, jak również kryteria, jakie powinno spełniać dziecko i jego opiekunowie prawni, aby zostało ono objęte opieką żłobka”. (...) Dyrektor żłobka otrzymał kompetencje do przeprowadzenia rekrutacji dzieci. Mając na uwadze powyższe należy skonstatować, że Dyrektor żłobka przeprowadza proces rekrutacji, zgodnie z zasadą kompetencyjności, na podstawie przepisów ustawy i statutu żłobka”.

W § 8 ust. 11 załącznika do uchwały Rada Miejska Radzyna Chełmińskiego postanowiła: „warunkami ustawowo premiującymi podczas rekrutacji dziecka do Klubu Dziecięcego są: niepełnosprawność dziecka lub pochodzenie dziecka z rodziny wielodzietnej”.

Analiza przedmiotowego statutu wskazuje, że nie zawiera on warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych o których mowa w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy. Wyjaśnić należy, że przez "warunki" przyjmowania dzieci do żłobka i klubu dziecięcego należy rozumieć określenie nie tylko technicznych zasad prowadzenia postępowania rekrutacyjnego, ale również reguł przyjmowania dzieci, w tym zasad pierwszeństwa w zakresie przyjęcia. Ustawodawca określił obligatoryjnie dwie sytuacje, w których dzieci posiadające określone cechy lub właściwości nabędą prawo pierwszeństwa przyjęcia do żłobka i klubu dziecięcego. To sytuacje dotyczące dzieci niepełnosprawnych oraz pochodzących z rodzin wielodzietnych. Zapis zawarty w § 8 ust. 11 załącznika do uchwały nie reguluje kwestii związanych z warunkami przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych. Wskazany element nie znajduje się w żadnym przepisie statutu poza zapisem § 8 ust. 11 załącznika do uchwał jednak zapis ten nie wyczerpuje obowiązku wynikającego z przywołanego przepisu, z uwagi na jego ogólnikowość i nieprecyzyjne sformułowanie.

Równocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że w statucie klubu brak jest regulacji, o której mowa w art. 11 ust. 2 pkt 3a ustawy dotyczącej zasad przyjmowania dzieci w sytuacji, o której mowa w art. 18b ustawy. Stosownie do treści tego artykułu „w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym dyrektor żłobka lub klubu dziecięcego może przyjąć na miejsce tego dziecka na czas jego nieobecności inne dziecko, na podstawie umowy z jego rodzicami”. Powołany przepis wprowadza obowiązek określenia w statucie jednostki warunków przyjmowania do klubu dzieci na miejsce innego dziecka w przypadku jego nieobecności. Statut nie zawiera jakichkolwiek rozwiązań w tym przedmiocie co wiąże się z niewypełnieniem w całości delegacji ustawowej. 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.

Ponadto w § 8 ust. 15 załącznika do uchwały Rada Miejska Radzyna Chełmińskiego postanowiła, że „osoba kierująca Klubem informuje rodziców o możliwości przyjęcia dziecka do Klubu w formie pisemnej lub telefonicznej wraz z podaniem terminu, w którym dziecko może rozpocząć udział w zajęciach Klubu. Warunkiem przyjęcia do Klubu jest podpisanie przez rodziców dziecka umowy cywilnoprawnej dotyczącej warunków uczęszczania dziecka do Klubu”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. akt: II SA/Go 680/21 wskazuje, że „przepisy ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, która ma zastosowanie w niniejszej sprawie, nie regulują wyraźnie formy, w jakiej organ żłobka (dyrektor) rozstrzyga o objęciu dziecka opieką lub o odmowie udzielenia opieki w formie żłobka przyjęły. Przyjmuje się jednak, podobnie jak to ma miejsce w placówkach regulowanych ustawą – Prawo oświatowe, że takie rozstrzygnięcie jako oparte na przepisach prawa, zewnętrzne, władcze i jednostronne oświadczenie woli organu administracji, określające sytuację prawną dziecka stanowi rozstrzygnięcie administracyjne. Odmowa przyjęcia dziecka do żłobka wymaga wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 i 2 oraz art. 107 § 1 do, § 3 KPA (por. wyroki WSA w Szczecinie z dnia 21 listopada 2021 r., II SA/Sz 700/19 i WSA w Warszawie z dnia 16 listopada 2020 r., II SA/Wa 1739/20; CBOSA). Jak wskazuje się w tych orzeczeniach nawiązanie stosunku zakładowego pomiędzy tym dzieckiem (jego opiekunami prawnymi) a żłobkiem (zakładem administracyjnym) stanowi zatem sprawę administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 2 KPA, gdyż rozstrzyga o przyznaniu ciągłego świadczenia o charakterze administracyjnym sensu largo. W formie decyzji administracyjnej wydawanej w trybie określonym w kodeksie postępowania administracyjnego następuje także skreślenie z listy dzieci objętych opieką żłobka. Decyzja ta stanowi bowiem o zakończeniu stosunku prawnego między zakładem administracyjnym (publicznym) a jego użytkownikiem. Adekwatnie należy zatem przyjąć, że rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej będzie także odmowa nawiązania stosunku prawnego pomiędzy zakładem administracyjnym a kandydatem, czyli odmowa przyjęcia dziecka do żłobka (por. Z. Czarnik, J. Posłuszny, Zakład publiczny (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego, t. 6. Podmioty administrujące, Warszawa 2011, s. 466-467 i 489)”. II SA/Wa 1739/20; CBOSA). Jak wskazuje się w tych orzeczeniach nawiązanie stosunku zakładowego pomiędzy tym dzieckiem (jego opiekunami prawnymi) a żłobkiem (zakładem administracyjnym) stanowi zatem sprawę administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 2 KPA, gdyż rozstrzyga o przyznaniu ciągłego świadczenia o charakterze administracyjnym sensu largo. W formie decyzji administracyjnej wydawanej w trybie określonym w kodeksie postępowania administracyjnego następuje także skreślenie z listy dzieci objętych opieką żłobka. Decyzja ta stanowi bowiem o zakończeniu stosunku prawnego między zakładem administracyjnym (publicznym) a jego użytkownikiem. Adekwatnie należy zatem przyjąć, że rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej będzie także odmowa nawiązania stosunku prawnego pomiędzy zakładem administracyjnym a kandydatem, czyli odmowa przyjęcia dziecka do żłobka (por. Z. Czarnik, J. Posłuszny, Zakład publiczny (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego, t. 6. Podmioty administrujące, Warszawa 2011, s. 466-467 i 489)”.

Ponadto „odnotować również należy sformalizowany proces rekrutacji do publicznych żłobków, normowany prawem publicznym i wykluczający swobodę działania w tym zakresie. O przyjęciu lub nieprzyjęciu dziecka do danej placówki decyduje dyrektor placówki lub powołana komisja rekrutacyjna. W przypadku odmowy przyjęcia dziecka, rodzicom przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Stosunek prawny między gminą działającą poprzez jej jednostkę budżetową (samorządowy żłobek) nawiązany z rodzicami, powstaje w oparciu o administracyjnoprawną metodę regulacji, która marginalizuje cywilnoprawny charakter zawieranych porozumień. Opłaty pobierane z tytułu opieki i wyżywienia dzieci w żłobku mają charakter daniny publicznej, a strony zawiązanego stosunku prawnego nie mają pełnej swobody w ustaleniu ich wysokości. Obowiązujące regulacje nadały pobieranym opłatom charakter symboliczny, nieekwiwalentny i ściśle regulowany przez

przepisy prawa administracyjnego, co odróżnia je od ceny” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2021 r. sygn.. akt I FSK 1234/19).

Wobec powyższego prawa i obowiązki stron w tym zakresie nie są regulowane w formie umów cywilnoprawnych natomiast wszystkie te warunki są ustalone w aktach prawnych organów władzy publicznej (statucie klubu dziecięcego oraz uchwale w sprawie ustalenia opłat za pobyt dziecka w klubie dziecięcym).

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Miasta Radzyna Chełmińskiego podejmując uchwałę nr XLII/324/22 w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy Konstytucji RP oraz przywołanej ustawy, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz