



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.731.2023

Łódź, 21 sierpnia 2023 r.

Rada Gminy

Gorzkowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

§ 3 w zakresie wyrazów „w szczególności”, § 4 w zakresie wyrazów „w szczególności” oraz § 17 w zakresie wyrazów „w szczególności” załącznika do uchwały Nr LIII.397.2023 Rady Gminy Gorzkowice z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie utworzenia Samorządowego Klubu Malucha w Gorzkowicach oraz nadania statutu.

U z a s a d n i e n i e

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Gorzkowice postanowiła o utworzeniu Samorządowego Klubu Malucha w Gorzkowicach oraz nadania statutu tejże jednostce, stanowiącego załącznik do uchwały.

Organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w stosunku do ww. uchwały mając wątpliwości co do zgodności z prawem zapisów załącznika do uchwały.

W wyjaśnieniach udzielonych w dniu 8 sierpnia 2023 r. Wójt Gminy Gorzkowice wskazał, że na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: „w szczególności” pełni co do istoty funkcję uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego. Jednocześnie należy podkreślić, że ujęte w § 3 sformułowanie „w szczególności” odnosi się do, wskazanego § 2 ust. 2 załącznika do uchwały, celu działalności

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Samorządowego Klubu Malucha. Cel działalności Samorządowego Klubu Malucha został w nim określony w sposób jasny i precyzyjny. Z tego względu należy uznać, że ww. zadania nie stanowią zbioru otwartego, bowiem ich zakres jest ściśle ograniczony poprzez część normatywną zawartą w postanowieniu § 2 ust. 2 załącznika do uchwały – tj. cel działania Samorządowego Klubu Malucha. Mając na uwadze powyższe Wójt Gminy Gorzkowice wskazał, że sposób sformułowania postanowień § 4 załącznika do uchwały poprzez użycie wyrazów „w szczególności” nie narusza również w sposób istotny prawa.

Odnosząc się natomiast do zarzutu dotyczącego określenia w § 17 załącznika do uchwały obowiązków Kierownika Samorządowego Klubu Malucha w formie katalogu otwartego, Wójt wyjaśnił, że należy zauważyć, iż pracownik samorządowy jest zobowiązany do wykonywania poleceń pracodawcy o ile dotyczy ono pracy, jest zgodne z umową o pracę (dotyczy czynności wynikających z rodzaju umówionej pracy – mieści się w zakresie obowiązków pracownika) i nie jest sprzeczne z przepisami prawa (nie tylko prawa pracowniczego, ale i np. prawa karnego). Wykonuje również zadania określone w innych powszechnie obowiązujących aktach prawnych. Z tych względów ujętemu w ww. postanowieniu załącznika do uchwały katalogowi obowiązków Kierownika Samorządowego Klubu Malucha nadano kształt otwarty.

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie z przyczyn zaprezentowanych przez organ nadzoru poniżej.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z zasadą praworządności organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie obowiązującego prawa - zasada ta wynika z art. 7 Konstytucji RP. Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, aby wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Przechodząc do merytorycznej oceny uchwały, należy wskazać, że co w szczególności powinien określać statut klubu dziecięcego określa art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (Dz. U. z 2023 r. poz. 204 z późn. zm.) – dalej ustawa, stanowiąc, iż "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 świetle powyższego nie budzi wątpliwości, że ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do kompleksowej realizacji tej normy, a tym samym statut klubu dziecięcego, jako akt prawa miejscowego, powinien w swojej treści zawierać wszystkie elementy, które wskazał ustawodawca w przywołanym powyżej art. 11 ust. 2 ustawy.

Tymczasem sformułowanie jakim posłużyła się Rada Gminy Gorzkowice w § 3 załącznika do uchwały tj. użycie wyrazów "w szczególności" powoduje niejasność i nieprecyzyjność Statutu Samorządowego Klubu Malucha w Gorzkowicach. Przepis ten w § 3 załącznika do uchwały - stanowi bowiem, iż "Do podstawowych zadań Samorządowego Klubu Malucha należy w szczególności:

- 1) zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych w wymiarze do 10 godzin dziennie względem każdego dziecka przez okres całego roku, tj. z uwzględnieniem okresu wakacji i ferii zimowych;
- 2) zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka;
- 3) prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych uwzględniających rozwój psychomotoryczny, emocjonalny i społeczny dziecka;
- 4) troska o zdrowie podopiecznych poprzez zabawy ruchowe na świeżym powietrzu;
- 5) współpraca z rodzicami dzieci uczęszczających na zajęcia, w szczególności prowadzenie konsultacji i udzielanie porad rodzicom w zakresie pracy z dziećmi;

6) wspomaganie indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomaganie rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności;

7) zapewnienie dziecku pełnego bezpieczeństwa z uwzględnieniem obowiązujących przepisów sanitarnych, BHP, p.poż;

8) wspomaganie i stymulowanie indywidualnego rozwoju dziecka.”

W świetle powyższego, trzeba stwierdzić, że pozostawienie otwartego katalogu zadań Samorządowego Klubu Malucha może prowadzić do ich powiększenia bez uprzedniej zmiany Statutu w tym zakresie. Postanowienia Samorządowego Klubu Malucha w Gorzkowicach zawierające tak skonstruowaną regulację, która w istocie uniemożliwia identyfikację zadań tejże placówki, należy więc uznać za wadliwe, gdyż akt prawa miejscowego powinien być jasny i precyzyjny, nie powinien budzić wątpliwości interpretacyjnych, powinien być również kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały. Tymczasem treść § 3 załącznika do uchwały nie została sformułowana w sposób jasny i precyzyjny - użycie przez Radę Gminy Gorzkowice sformułowania "w szczególności" spowodowało bowiem, że mamy do czynienia z otwartym katalogiem zadań Samorządowego Klubu Malucha w Gorzkowicach, co stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż pozostaje w sprzeczności zarówno z art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy, jak również z art. 2 Konstytucji RP. Wskazane uchybienie prowadzi bowiem do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawa.

Powyższe zastrzeżenia dotyczą również § 4 załącznika do uchwały, w którym lokalny prawodawca również w formie otwartego katalogu określił w jaki sposób będą realizowane zadania Samorządowego Klubu Malucha w Gorzkowicach.

Pogląd zaprezentowany przez organ nadzoru w niniejszej sprawie znalazł potwierdzenie w judykaturze, vide wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2022 r. o sygn. akt III SA/Łd 39/22.

W sposób istotny narusza prawo również § 17 załącznika do uchwały, w którym określono obowiązki Kierownika Samorządowego Klubu Malucha także w formie otwartego katalogu. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że lokalny prawodawca jest także zobligowany do regulowania w statucie Samorządowego Klubu Malucha w Gorzkowicach kwestii związanych z zakresem zadań jakie będzie realizował Kierownik tejże gminnej jednostki organizacyjnej w sposób precyzyjny, to jest określając jego zadania w formie katalogu zamkniętego. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby określenie obowiązków

kierownika Samorządowego Klubu Malucha w Gorzkowicach w trybie pozastatutowym, a taki porządek ustrojowy byłby sprzeczny z upoważnieniem zawartym w art. 11 ust. 2 ustawy.

W sytuacji, w której § 3 w zakresie wyrazów „w szczególności”, § 4 w zakresie wyrazów „w szczególności” oraz § 17 w zakresie wyrazów „w szczególności” załącznika do uchwały Nr LIII.397.2023 Rady Gminy Gorzkowice z dnia 26 lipca 2023 r. w sprawie utworzenia Samorządowego Klubu Malucha w Gorzkowicach oraz nadania statutu w istotny sposób naruszają prawo, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:
Wójt Gminy Gorzkowice