



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 1 września 2025 r.

PNIK-I.4131.570.2025

Rada Gminy Czarnocin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/103/2025 Rady Gminy Czarnocin z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nadania statutu „Klubu Malucha w Czarnocinie”, w części dotyczącej:

- 1) § 11 ust. 6 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „w szczególności”,
- 2) § 19 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała Rada Gminy Czarnocin nadała statut „Klubowi Malucha w Czarnocinie”. Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru w zakresie § 11 ust. 6 oraz § 19 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do rady zawiadomienia z dnia 20 sierpnia 2025 r. znak: PNIK-I.4131.570.2025.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Przewodnicząca Rady Gminy Czarnocin wskazała, że na najbliższej sesji Rady Gminy planowanej na wrzesień 2025 rok wprowadzi stosowne zmiany zgodnie ze wskazaniem organu nadzoru.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Na wstępie należy podkreślić, iż rada gminy nie jest prawodawcą samodzielnym, gdyż może stanowić normy prawne działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji. Tym samym uchwała w sprawie nadania statutu „Klubu Malucha w Czarnocinie” nie jest aktem autonomicznym. Przy uchwalaniu tego aktu moc wiążącą dla rady gminy stanowią zatem – obok ustawy zasadniczej – ustawy zwykłe. Ograniczenia swobody gminy będą zatem polegały na: zakazie uregulowania szczegółowych kwestii odmiennie, niż czynią to przepisy ustawy, zakazie powtarzania rozwiązań przyjętych w przepisach ustawowych, obowiązku uregulowania w statucie Klubu zagadnień, do których uregulowania w drodze statutu została gmina upoważniona przez wyraźny przepis ustawy. Co więcej akt uchwalony przez gminę nie powinien także zawierać przepisów zredagowanych w sposób niezrozumiały, niejasny lub budzący wątpliwości interpretacyjne.

Materialnoprawną podstawę przedmiotowej uchwały stanowi art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798), wskazujący co w szczególności powinien określać statut klubu dziecięcego, stanowiąc, że "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 przepisie ustawy.

Tymczasem sformułowanie, jakim posłużyła się Rada Gminy Czarnocin w § 11 ust. 6 załącznika do uchwały tj. użycie wyrazów „w szczególności” powoduje niejasność i nieprecyzyjność Statutu Klubu Malucha w Czarnocinie w części określającej zadania Kierownika Klubu. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że lokalny prawodawca jest także zobligowany do regulowania w statucie 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 Klubu Malucha w Czarnocinie w trybie pozastatutowym, a taki porządek ustrojowy byłby sprzeczny z upoważnieniem zawartym w art. 11 ust. 2 ustawy.

W świetle powyższego, należy stwierdzić, że pozostawienie otwartego katalogu zadań Kierownika Klubu Malucha może prowadzić do ich powiększania bez uprzedniej zmiany Statutu w tym zakresie. Postanowienia Statutu zawierające tak skonstruowaną regulację, która w istocie uniemożliwia identyfikację zadań Kierownika tej placówki, należy 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 § 11 ust. 6 załącznika do uchwały nie została sformułowana w sposób jasny i precyzyjny, gdyż użycie przez Radę Gminy Czarnocin sformułowania "w szczególności" spowodowało bowiem, że mamy do czynienia z otwartym katalogiem zadań Kierownika Klubu Malucha w Czarnocinie, co stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż pozostaje w sprzeczności zarówno z art. 11 ust. 2 ustawy, jak również z Konstytucją RP. Wskazane uchybienie prowadzi bowiem do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawa.

Powyższe zastrzeżenia dotyczą również § 19 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały, w którym lokalny prawodawca również w formie otwartego katalogu określił źródła finansowania Klubu jako "inne dochody uzyskane w sposób przewidziany prawem".

Pogląd zaprezentowany przez organ nadzoru w niniejszej sprawie znalazł potwierdzenie w judykaturze - vide wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 39/22. Postanowienia statutu zawierające tak skonstruowane regulacje, które w istocie uniemożliwiają identyfikację np. zadań Kierownika tejże placówki oraz źródeł finansowania Klubu należy 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.

W sytuacji, w której § 11 ust. 6 w zakresie wyrazów „w szczególności” oraz § 19 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały Nr XVIII/103/2025 Rady Gminy Czarnocin z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nadania statutu „Klubu Malucha w Czarnocinie” w istotny sposób naruszają prawo, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

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

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Czarnocin