

**Kamienna  
Góra**

Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

SSK.1711.W-8.2023

Kamienna Góra, dnia 4 sierpnia 2023r.

**Szanowna Pani**

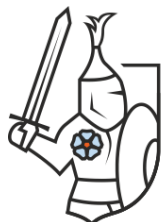
**Dyrektor  
Żłobka Miejskiego  
w Kamiennej Górze**

**ul. Spacerowa 10  
58- 400 Kamienna Góra**

dotyczy: wystąpienia pokontrolnego

#### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

W dniach od 04.07.2023 r. do 26.07.2023 r. została przeprowadzona kontrola administracyjna w Żłobku Miejskim w Kamiennej Górze w zakresie zgodności działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, wiarygodności sprawozdań składanych za rok 2022 oraz prawidłowości realizacji wydatków z tytułu zakupu materiałów i wyposażenia (§ 4210), zakupu środków dydaktycznych i książek (§ 4240), zakupu usług remontowych (§ 4270) oraz zakupu usług pozostałych (§ 4300) w roku 2022. Kontrolę przeprowadziła Pani Monika Kluczyńska, na podstawie upoważnienia Nr 8/2023 Burmistrza Miasta Kamienna Góra, wystawionego zgodnie z § 15 ust.1 Regulaminu kontroli wewnętrznej Urzędu Miasta Kamienna Góra. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o art. 68 i art. 69 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) oraz § 2 ust.2 Regulaminu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miasta Kamienna Góra i w jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Kamienna Góra, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 1/2020 Burmistrza Miasta Kamienna Góra z dnia 3 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu przeprowadzenia kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miasta Kamienna Góra i w jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Kamienna Góra (ze zmianami).



**Kamienna  
Góra**

Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

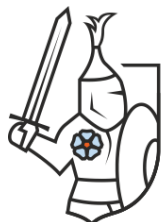
Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

**W wyniku przeprowadzonej kontroli administracyjnej, stwierdzono następujące nieprawidłowości w Żłobku Miejskim w Kamiennej Górze:**

**1.** Nieprawidłowe zapisy § 6 ust.2 Regulaminu wynagradzania pracowników Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze w Kamiennej Górze, wprowadzonego na podstawie Zarządzenia Nr 2/2014 Dyrektora Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze z dnia 10 stycznia 2014 r. (aktualizowanego kolejnymi zarządzeniami) wskazujące, iż: "wynagrodzenie pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy nie może być niższe niż od minimalnego wynagrodzenia ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem pracowników będących w okresie pierwszego roku pracy, o którym mowa w odrębnych przepisach" niezgodnie z art. 6 ust.1 z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 ze zm.), w związku z art.1 pkt 6 lit.b ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1265).

Art.6 ust.2 ustawy z dnia 10 października 20002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (w brzmieniu: „Wysokość wynagrodzenia pracownika w okresie jego pierwszego roku pracy, z zastrzeżeniem ust.3, nie może być niższa niż 80% wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę”) został uchylony przez art.1 pkt 6 lit.b ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych ustaw (Dz. U. poz.1265) i od 1 stycznia 2017 r. wynagrodzenie minimalne w pierwszym roku pracy nie może być niższe niż 100% minimalnego wynagrodzenia. Zniknął bowiem zapis różnicujący wysokość wynagrodzenia minimalnego ze względu na staż pracy.

**2.** Nieprawidłowe wskazanie, uwzględniając okres objęty kontrolą tj. rok 2022, w wykazie osób oraz wzorów podpisów osób upoważnionych do dokonywania kontroli merytorycznej od dnia 01.11.2021 r. (ostatnia aktualizacja), tabela Nr 1 do załącznika Nr 4 (Procedury kontroli finansowej, celowości, legalności i gospodarności) Instrukcji (procedur) kontroli finansowej, zasad (polityki) rachunkowości, zakładowego planu kont oraz obiegu dowodów finansowo-księgowych Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze jako osoby zastępujące



# Kamienna Góra

Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

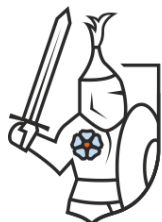
upoważnionego w zakresie kontroli merytorycznej dokumentacji związanej z wypłatą wynagrodzeń Pana .....niezgodnie z obowiązującym stanem faktycznym i prawnym (tj. rozwiązaniem stosunku pracy .....), w związku z art.10 ust.2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2022 r. poz. 351 ze zm.).

**3.** Nieterminowe przekazanie przez Żłobek Miejski w Kamiennej Górze równowartości dokonanych odpisów i zwiększeń naliczonych zgodnie z art.5, 13, 14 na rok 2022 na rachunek bankowy Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych tzw. II raty odpisu, oznaczonego jako do 30 września danego roku (tj. do dnia 30 września 2022 r.) niezgodnie z art.6 ust.2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 923 ze zm.).

**4.** Zapłata zaliczki na podatek dochodowy z tytułu wynagrodzeń za listopad 2022 r. w kwocie 4.944,00 zł oraz podatku od zasiłków za listopad 2022 r. w kwocie 165,00 zł z naruszeniem terminów płatności niezgodnie z art. 38 ust.1 i art.42 ust.1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r. poz.2647 ze zm.).

**5.** Zapłata przez Żłobek Miejski w Kamiennej Górze zobowiązań wymagalnych wykazanych w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec IV kwartału 2022 r. w wierszu E4.1. zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług, w grupie „przedsiębiorstwa niefinansowe” na kwotę 2.032,62 zł i w grupie „gospodarstwa domowe” na kwotę 3.910,30 zł z naruszeniem terminów wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań niezgodnie z art.44 ust.3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1643 ze zm.).

**6.** Nieprawidłowe dokonanie korekty błędów na dowodzie księgowym Nr 449/IX/B/2022 r. .... zakup drzwi wewnętrznych na łączną kwotę 1.409,06 zł, polegającym na skreśleniu zera w oznaczeniu roku na pieczęci „wydatek znajduje pokrycie w planie finansowym roku” (tj. poprawa pojedynczej cyfry) oraz skreślenie daty dotyczącej terminu płatności bez daty



**Kamienna  
Góra**

Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

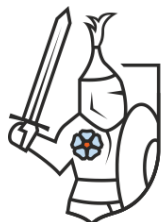
poprawki i podpisu osoby do tego upoważnionej niezgodnie z art.22 ust.3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2022 r. poz.351 ze zm.).

7. Zapłata przez Żłobek Miejski w Kamiennej Górze zobowiązań odpowiednio opisanych w treści protokołu kontroli SSK.1711.P-8.2023, dotyczących wydatków sklasyfikowanych w dz. 855, rozdz. 85516, § 4210, § 4270 i § 4300 z naruszeniem terminów zapłaty wynikających z treści niniejszych dowodów księgowych niezgodnie z art.44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)

**W związku z wyżej wymienionymi nieprawidłowościami zarządza się, ich usunięcie w następujący sposób:**

**Ad.1.** Uchylenie zapisów § 6 ust.2 Regulaminu wynagradzania pracowników Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze z dnia 10 stycznia 2014 r. (aktualizowanego kolejnymi zarządzeniami) wskazujących, iż wynagrodzenie pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy nie może być niższe od minimalnego wynagrodzenia ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem pracowników będących w okresie pierwszego roku pracy, o których mowa w odrębnych przepisach zgodnie z art.6 ust.1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 ze zm.), w związku z art.1 pkt 6 lit.b ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz.1265).

**Ad.2.** Dokonanie aktualizacji wykazu osób i wzorów osób upoważnionych do dokonywania kontroli merytorycznej, wskazanych w tabeli Nr 1 do załącznika Nr 4 (Procedury kontroli finansowej, celowości, legalności i gospodarności) do Instrukcji (procedur) kontroli finansowej, zasad (polityki) rachunkowości, zakładowego planu kont oraz obiegu dowodów finansowo- księgowych Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze, w szczególności osób zastępujących upoważnionego do kontroli merytorycznej dokumentacji związanej z wypłatą wynagrodzeń zgodnie z obowiązującym stanem prawnym i faktycznym, w związku z art.10 ust.2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).



**Kamienna  
Góra**

Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

**Ad.3.** Przestrzeganie terminu płatności odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, w szczególności tzw. II raty odpisu, oznaczonego jako do dnia 30 września danego roku zgodnie z art. 6 ust.2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 998 ze zm.).

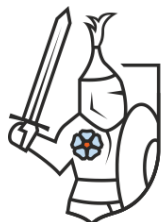
**Ad.4.** Bezwzględne przestrzeganie terminu zapłaty zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych z tytułu wynagrodzenia oraz terminu zapłaty zaliczki od zasiłków zgodnie z art. 38 ust.1 i art.42 ust.1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.).

**Ad.5 i Ad.7.** Przestrzeganie przez Żłobek Miejski w Kamiennej Górze terminów zapłaty wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań stosownie do zapisów art.44 ust.3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz.1270 ze zm.).

**Ad.6.** Przestrzeganie zasad prawidłowego dokonywania korekty błędów na dowodach księgowych zgodnie z art.22 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.).

Zgodnie z art.22 ust.3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.): „Błędy na dowodach wewnętrznych mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażań lub liczb, wpisanie poprawnej treści i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Nie można poprawiać pojedynczych liter i cyfr.”

Ponadto, w trakcie kontroli stwierdzono, że w Obwieszczeniu Nr LXIX/2/23 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie statutu Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2023 r. poz. 2586), w załączniku do niniejszego obwieszczenia zawierającym Uchwałę Nr XLVIII/320/18 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie statutu Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze (załącznik do niniejszej uchwały – statut Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze) zawarto nieprawidłowe brzmienie § 14 niniejszego Statutu o treści: ”Dyrektor żłobka w trybie zarządzenia wprowadza w życie Regulamin Organizacyjny, Regulamin Pracy, Regulamin Wynagradzania Pracowników, który przedkłada



**Kamienna  
Góra**

Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

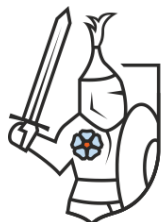
Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

do zaopiniowania Burmistrzowi Miasta Kamienna Góra” niezgodnie z § 1 ust.3 Uchwały Nr XX/112/2020 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 29 stycznia 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie statutu Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2020 r. poz.1294).

Zgodnie z § 1 ust.3 Uchwały Nr XX/112/2020 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 29 stycznia 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie statutu Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze, § 14 Statutu otrzymał brzmienie: „Dyrektor żłobka w trybie zarządzenia wprowadza w życie Regulamin Organizacyjny, Regulamin Pracy, Regulamin Wynagradzania Pracowników”.

W związku z powyższym zaleca się sprostowanie zapisów § 14 Statutu Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze i jego tekstu jednolitego ogłoszonego w formie Obwieszczenia Nr LXIX/23 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie statutu Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze zgodnie z § 1 ust. 3 Uchwały Nr XX/112/2020 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 29 stycznia 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie statutu Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2020 r. poz. 1294).

Ponadto, uwzględniając odpowiedź ZM.091.3.2021 z dnia 15.11.2021 r. Dyrektora Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze na wystąpienie pokontrolne SSK.1711.W-9.2021 z dnia 20 października 2021 r. dotyczącą wprowadzenia zmian do Statutu Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze (tj. zmiana w zapisach § 16 ust.1 w zakresie sprawowania kompleksowego nadzoru nad działalnością żłobka oraz w § 15 ust.1 i § 16 ust.2 poprzez uchylenie zwrotów niedookreślonych: „w odrębnych przepisach” oraz „na podstawie odrębnych przepisów” w brzmieniu, iż „nieprawidłowe zapisy nie mają wpływu na praktyczne funkcjonowanie żłobka, a niewłaściwe zapisy Statutu i ich zmiany będą miały miejsce przy okazji najbliższych zmian Statutu spowodowanych np. koniecznością dostosowania zapisów do nowych przepisów prawnych”- kontrolujący podtrzymuje nadal stanowisko w zakresie wprowadzenia wyżej wymienionych zmian, co znajduje potwierdzenie w licznych rozstrzygnięciach nadzorczych oraz w orzecznictwie administracyjnym.



**Kamienna  
Góra**

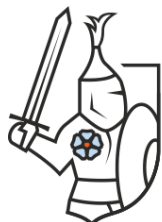
Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

W zakresie dotyczącym stosowania zwrotów niedookreślonych w zapisach § 15 ust.1 Statutu Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze („w odrębnych przepisach” oraz zawartych w § 16 ust.2 w/w Statutu („na podstawie odrębnych przepisów”) powyższe znajduje potwierdzenie w kolejnych rozstrzygnięciach nadzorczych. Stosownie do rozstrzygnięcia nadzorczego Nr NK-II.4131.125.2023.AB z dnia 5 czerwca 2023 r. Wojewody Podlaskiego (Dz. Urz. Wojew. Podlaskiego z 2023 r. poz.3140): „Tym samym tego rodzaju zapis narusza § 6 ust.1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz.238), zwanego ZTP, zgodnie z którym przepis ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, jak i również ogólnej zasady określoności przepisów prawnych ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wprowadzonej przez ten Trybunał m.in. klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz. U. Nr 78, poz.483 ze zm.). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne o komunikatywne. (...) Użycie zwrotu „w szczególności” oraz przestrzegania „innych uregulowań”, które nie zostały wskazane w uchwale należy uznać za nieprecyzyjne. Również użycie zwrotu „zgodnie z odrębnymi przepisami” narusza zasady wyrażone w § 6 ust.1 ZTP. Organ nadzoru podkreśla, iż ustawodawca upoważnia radę gminy do podejmowania aktów prawa miejscowego w takim celu, aby szczegółowo uregulować prawa i obowiązki adresatów. Od takiej regulacji winno się oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych. W tym miejscu należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn.akt K6/02 publ. Dz.U. z 2002 r. Nr 78, poz.517) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Trzeba zatem stwierdzić, iż wskazane uregulowanie jest sprzeczne z treścią art.2 Konstytucji





# Kamienna Góra

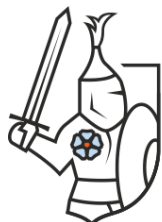
Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

RP.” Z powszechnie przyjętych zasad systemu prawa wynika, iż w sprawach nieuregulowanych w akcie prawnym niższego rzędu stosuje się przepisy aktu upoważniającego i innych aktów wyższego rzędu dotyczących regulowanej problematyki. Wskazanie konkretnych ustaw, mających zastosowanie w sprawach nieuregulowanych uchwałą rady gminy, nie mieści się w kompetencjach uchwałodawczych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. (...) Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP określają jednoznacznie hierarchię aktów prawnych, zgodnie z którym ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ponadto, Konstytucja buduje zamknięty katalog źródeł prawa w myśl reguły hierarchiczności, co oznacza, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zawartych w aktach wyższego rzędu. Ponadto przepisy niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zawartych w aktach wyższego rzędu. Zgodnie z zasadami interpretacji w razie stwierdzenia sprzeczności, przepisy prawa aktów wyższego rzędu stosuje się przed przepisami zawartymi w akcie niższego rzędu. Wobec czego (...) nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznie systemem źródeł prawa, bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych nie mogą mieć odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r. sygn.akt IV Sa/Wr 176/07 oraz z dnia 30 stycznia 2013 r. sygn. Akt IV SA/Wr 673/12). Co do zasady organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, dokonując odesłania do bliżej nieokreślonych „obowiązujących przepisów” lub „odpowiednich przepisów powszechnie obowiązujących”, naruszając zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Jak wynika z treści przepisów § 22 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z





**Kamienna  
Góra**

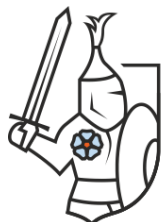
Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz.283 z późn.zm.), odsyłając w akcie prawa miejscowego do innych przepisów powszechnie obowiązujących, należy jednoznacznie wskazać akt normatywny, do którego następuje odesłanie, oraz określić zakres spraw, dla których następuje odesłanie” (rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NP.4131.24.2022 Wojewody Warmińsko- Mazurskiego z dnia 7 stycznia 2022 r. (Dz. Urz. Woj. Warmińsko- Mazurskiego z 2022 r. poz.296). Per analogiam rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego Nr NK-N.4131.317.2.2014 MSI z dnia 17 stycznia 2014 r.: „Rada Miejska nie może warunkować zastosowania przepisów aktów normatywnych niższego rzędu, jakim jest statut przyjęty w oparciu o m.in. art. 11 ust.2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie aktów prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, następuje ono w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, następuje ono w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z 4 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA Wr 81/12). (podobnie rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NP II.4131.1.714.2021 Wojewody Śląskiego z dnia 8 lipca 2021 r.)(Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2021 r. poz.4968, rozstrzygnięcie nadzorcze Nr P-II.4131.2.32.2020 Wojewody Podkarpackiego z dnia 31 stycznia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2020 r. poz. 874).

W zakresie dotyczącym sprawowania kompleksowego nadzoru nad działalnością żłobka przez Burmistrza (zapisy § 16 ust.1 Statutu Żłobka Miejskiego w Kamiennej Górze) znajduje potwierdzenie w licznych rozstrzygnięciach nadzorczych. I tak: rozstrzygnięcie nadzorcze PN.II.4131.231.2020 Wojewody Lubelskiego z dnia 6 sierpnia 2020 r. (Dz. Urz. woj. Lubelskiego z 2020 r. poz.4101): „... kwestie nadzoru nad żłobkami zostały uregulowane w rozdziale 7 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zgodnie z art.54 ustawy, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki (ust.1). Wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu



# Kamienna Góra

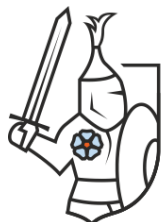
Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym, podmiotem zatrudniającym dziennego opiekuna oraz osobą, o której mowa w art.36 ust.1 pkt 1, w zakresie: 1) zgodności danych zawartych odpowiednio w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym; 2) wywiązywania się z obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań, o których mowa w art.64 ust.2 (ust.2). Powyższy zapis ustawy stanowi kompletną regulację w zakresie uprawnień nadzorczych organu wykonawczego nad żłobkiem i Rada Gminy nie posiada kompetencji w zakresie dookreślenia tych uprawnień w statucie Żłobka. Każda norma kompetencyjna musi być realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.” (podobnie rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.360.2020 z dnia 17 grudnia 2020 r. Wojewody Lubelskiego). Za rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Zachodniopomorskiego P-I.4131.251.2017.AB z dnia 30 czerwca 2017 r.: „odnosząc się do powyższego wskazać trzeba, że kwestie nadzoru nad żłobkiem zostały uregulowane w rozdziale 7 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, z przepisów którego wynika, że burmistrz jest organem nadzoru nad działalnością żłobka, lecz wyłącznie w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki (art.54). Natomiast w pozostałym zakresie, żłobek jako jednostka organizacyjna gminy, jest kontrolowana przez radę miejską, która w tym celu powołuje komisję rewizyjną o czym przesądza art.18a ustawy o samorządzie gminnym. Stanowiąc jak wyżej, a więc rozszerzając zakres kompetencji Burmistrza o sprawowanie nadzoru w wymienionych obszarach, rada miejska działa z naruszeniem przywołanych regulacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz ustawy o samorządzie gminnym.”

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 26 lipca 2016 r. sygn. NK-N.4131.59.10.2016.AB: „ W pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art.54 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3: „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz



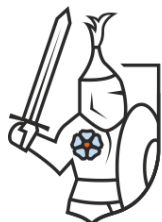
# Kamienna Góra

Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki.” Nadzór nad żłobkami, klubami dziecięcymi i dziennymi opiekunami nie ma charakteru kompleksowego. Obejmuje on bowiem jedynie pewien wycinek działalności tych podmiotów, wyznaczony przez wskazany art.54 ustawy zakres uprawnień wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, tj. warunki i jakość sprawowanej opieki. Oznacza to w szczególności, że organ nadzoru nie może w ramach uprawnień wynikających z art.54 i n. ustawy badać i oceniać pozostałych obszarów działalności podmiotów sprawujących opiekę nad dziećmi w wieku do lat 3. Podlegają one bowiem kontroli ze strony innych organów w zakresie wskazanym w ustawach szczegółowych np. Państwowej Inspekcji Sanitarnej (w zakresie higieny procesów nauczania i wychowania oraz higieny pracy), Państwowej Inspekcji Pracy (w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia) czy Państwowej Straży Pożarnej (w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych). Pojęcie warunków i jakości sprawowanej opieki należy ustalać na podstawie przepisów rozdziału drugiego (w stosunku do żłobków i klubów dziecięcych) oraz czwartego (w stosunku do dziennego opiekuna) omawianej ustawy. Regulują one bowiem podstawowe wymogi, którym musi odpowiadać sprawowana przez te podmioty opieka, jak i również zasadnicze kwestie dotyczące ich organizacji i funkcjonowania. Analiza przywołanych fragmentów ustawy pozwala przyjąć, że przez warunki sprawowanej opieki, o których mowa w art.54, należy rozumieć: a) warunki kadrowe (odnoszące się do kwalifikacji zawodowych osób zatrudnionych w żłobkach i klubach dziecięcych oraz dziennego opiekuna, określone w art. 13, 16, 17, 18 i 39 ustawy, jak i również maksymalnej liczby dzieci przypadających na jednego opiekuna, wynikającej z art.15 i 39 ustawy; b) warunki organizacyjne (odnoszące się do organizacji wewnętrznej żłobka i klubu dziecięcego, ustalone w statutach i regulaminach organizacyjnych tych podmiotów); c) warunki lokalowe (odnoszące się do wynikających z art.24 i 42 ustawy oraz rozporządzenia, o którym mowa w jej art.25, wymogów o charakterze prawnym, przestrzennym, sanitarnym i przeciwpożarowym dotyczącym lokalu, w którym sprawowana jest opieka). Z kolei przez pojęcie jakości sprawowanej opieki trzeba rozumieć wypełnienie zadań żłobka i klubu dziecięcego przewidzianych w art.10 ustawy oraz obowiązków dziennego opiekuna, o których mowa w jej art. 37. Przywołane przepisy wyznaczają bowiem



# Kamienna Góra

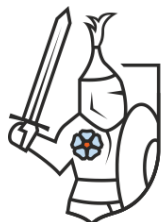
Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

standard opieki sprawowanej przez te podmioty nad dziećmi w wieku do lat 3, nie ograniczając się przy tym do wskazania jej podstawowych celów, ale formułując również szczegółowe warunki ich osiągnięcia. W tym kontekście wydaje się, że w ramach nadzoru nad jakością sprawowanej opieki to właśnie stopień spełnienia tych warunków (np. uwzględnienia indywidualnych potrzeb dziecka podczas sprawowania opieki pielęgnacyjnej) podlegał będzie szczegółowemu badaniu.

W drugiej kolejności należy zauważyć, że żłobek (...) jest jednostką organizacyjną tworzona przez Radę Miejską na podstawie m.in. na podstawie art.8 ust.2 pkt 9 lit.h ustawy o samorządzie gminnym. Z uwagi na to, że ośrodek funkcjonuje jako gminna jednostka organizacyjna zastosowanie będzie miał art.18a ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zatem na mocy ustawy o samorządzie gminnym organem kontrolującym działalność gminnej jednostki organizacyjnej jest Rada Miejska poprzez komisję rewizyjną. Jednocześnie zauważenia wymaga, że ustawodawca regulując kompetencję rady gminy w powyższym zakresie ograniczył je do czynności kontrolnych, a nie nadzorczych. Zatem zakres czynności wobec gminnych jednostek organizacyjnych, do których została upoważniona rada gminy ogranicza się do wykonywania zadań kontrolnych. Rada nie posiada natomiast uprawnień nadzorczych. W tym miejscu słusznym jest zauważenie, że nadzór zawiera w sobie element kontroli, a zarazem polega na czymś więcej, nadzorujący bowiem nie tylko dokonuje porównania stanu stwierdzonego z wyznaczonym oraz wynikającej z stąd oceny (pozytywnej bądź negatywnej) co do działalności nadzorowanego, lecz ponadto przysługują mu w stosunku do nadzorowanego kompetencje władcze, pozwalające wywierać wpływ na prawidłowe funkcjonowanie jednostek podporządkowanych. Rada może badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, usuwać ich we własnym zakresie, nie może w sposób władczy wkraczać w zakres działalności jednostki organizacyjnej. Tymczasem Rada Miejska (...) de facto postanowiła o przekazaniu uprawnienia do sprawowania nad działalnością na rzecz Burmistrza Miasta do czego nie była



**Kamienna  
Góra**

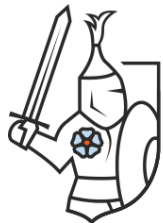
Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

upoważniona, gdyż sama nie posiada kompetencji nadzorczych wobec gminnych jednostek organizacyjnych. Poza zakresem nadzoru jaki Ustawodawca przyznał Burmistrzowi na podstawie art.54 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, Burmistrz jako organ wykonawczy posiada pewne uprawnienia nadzorcze w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych. Są to jednak uprawnienia wynikające ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej Burmistrza w gminie. Wymaga dodania, że uprawnienia te wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej, a nie z przepisów uchwały podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczą one tylko i wyłącznie kierowników tych jednostek, a nie samej ich działalności, o czym postanowiła Rada w kwestionowanym zapisie uchwały. Rada tym samym działała bez podstawy prawnej do regulowania kwestii nadzoru nad działalnością gminnej jednostki organizacyjnej, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także przekroczenia upoważnienia ustawowego z art.11 ust.2 ustawy o finansach publicznych. (podobnie rozstrzygnięcie nadzorcze NR P-II.4131.2.32.2020 Wojewody Podkarpackiego z dnia 31 stycznia 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2020 r. poz. 874).

Na podstawie § 29 Regulaminu przeprowadzania kontroli wewnętrznej w Urzędzie Miasta Kamienna Góra i w jednostkach organizacyjnych Gminy Miejskiej Kamienna Góra, wprowadzonego Zarządzeniem Nr 1/2020 Burmistrza Miasta Kamienna Góra z dnia 3 stycznia 2020 r. kierownik jednostki kontrolowanej w ciągu 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomi Burmistrza Miasta Kamienna Góra o realizacji poszczególnych zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, w tym o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub o przyczynach uniemożliwiających ich wykonanie.



# Kamienna Góra

Tajemnicze Pogranicze

Urząd Miasta  
Kamienna Góra

Plac Grunwaldzki 1  
58-400 Kamienna Góra

Otrzymują do wiadomości:

1. Adresat
2. Centrum Obsługi Jednostek Oświatowych Gminy Miejskiej Kamienna Góra
3. A/a

Sprawę prowadzi i dokument sporządził:

**Monika Kluczyńska**

inspektor- samodzielne stanowisko ds. kontroli

Urzędu Miasta Kamienna Góra

Pok. 303

Tel. +48 756455132

e-mail: [monika.kluczynska@kamiennagora.pl](mailto:monika.kluczynska@kamiennagora.pl)