



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 lipca 2014 r.

Poz. 3367



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
NK-N.4131.64.5.2014.SS1

Wrocław, dnia 4 lipca 2014 r.

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

**stwierdzam nieważność**

§ 1, § 13 ust. 3, § 16 ust. 3 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 29 maja 2014 r. Nr XLVII/330/2014 w sprawie utworzenia Żłobka Miejskiego w Leśnej i nadania statutu.

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Leśnej podjęła na sesji w dniu 29 maja 2014 r. uchwałę Nr XLVII/330/2014 w sprawie utworzenia Żłobka Miejskiego w Leśnej i nadania statutu. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 czerwca 2014 r. W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że:

- § 1, § 16 ust. 3 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.);

- § 13 ust. 3 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1457), art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014, poz. 121) oraz art. 31 ustawy o samorządzie gminnym.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Leśnej utworzyła Żłobek Miejski w Leśnej i nadała mu statut. Wypełniła tym samym kompetencję określoną w art. 11 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Przepis ten stanowi, że: „1. Żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu. 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 wspomaganie indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomaganie rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych - ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności; 3) warunki przyjmowania dzieci; 4) zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym”.

W § 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Żłobek Miejski w Leśnej działa na podstawie wymienionych w tym przepisie ustaw. Zdaniem organu nadzoru regulacja taka stoi w sprzeczności z określonym w art. 87 Konstytucji RP hierarchicznie ukształtowanym systemem źródeł prawa. Ustęp 1 tego przepisu stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ustęp 2 stanowi natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przyjąć należy, że kolejność wymieniania w art. 87 ustawy zasadniczej źródeł prawa wskazuje na ich hierarchię. Tezę tę potwierdzają inne przepisy konstytucyjne. W odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych na poziomie centralnym jest to art. 188 pkt 1-3, natomiast w stosunku do aktów stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej – art. 184 Konstytucji RP. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że akty prawa miejscowego – podobnie jak wszystkie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego – znajdują się w hierarchii źródeł prawa poniżej ustaw. Tym samym rada gminy nie może w akcie prawa miejscowego – jako akcie hierarchicznie niższym od ustawy – zastrzegać, które przepisy ustawowe mają mieć w określonym przypadku zastosowanie. W związku z tym uznać należy, że § 1 załącznika do uchwały ustanawiający katalog ustaw, na podstawie których działa Żłobek Miejski w Leśnej – w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

W § 16 ust. 3 załącznika Rada postanowiła z kolei, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym statucie mają zastosowanie powszechnie obowiązujące przepisy prawa. W świetle art. 87 i 94 Konstytucji ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której w razie kolizji między normami prawnymi przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Zapisu § 16 ust. 3 załącznika do przedmiotowej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 2012 roku, sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

W § 13 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiono, że należności z tytułu wyżywienia podlegające zwrotowi będą zaliczane na poczet opłaty za następny miesiąc, a w przypadku wypisania dziecka ze Żłobka, należność ta będzie zwracana rodzicom (opiekunom prawnym) dziecka. Tymczasem zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 podmiot, który utworzył żłobek, ustala statut żłobka, określając w szczególności zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie regulacji dotyczących należności podlegających zwrotowi nie mieści się w zakresie w/w kompetencji rady gminy. Przepis art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 upoważnia Radę jedynie do określenia zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym, nie zaś do wprowadzania zapisów regulujących sposób przeznaczania należności z tytułu wyżywienia podlegających zwrotowi.

Wprawdzie ustawodawca w art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 stworzył katalog otwarty elementów statutu żłobka lub klubu dziecięcego, na co wskazuje użyty w tym przepisie zwrot „w szczególności”, to jednak należy pamiętać, że muszą one uwzględniać inne obowiązujące normy prawne. Tymczasem kwestionowany przez organ nadzoru § 13 ust. 3 załącznika do uchwały narusza zasadę swobody umów, jaka została opisana w art. 3531 Kodeksu cywilnego, stanowiącym, że strony zawierające umowę

mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zapis ten został podjęty również z istotnym naruszeniem art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Sposób przeznaczenia należności z tytułu wyżywienia podlegających zwrotowi powinien bowiem zostać uregulowany w umowie. Tak więc wprowadzając § 13 ust. 3 do załącznika do uchwały Rada wkroczyła w kompetencje Burmistrza Leśnej. Rada gminy nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. Kompetencje i uprawnienia o przymiocie wykonawczym należą bowiem wyłącznie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i wynikają wprost z przepisów prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej. Warto przytoczyć wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 1999 r. (II SA/Wr 364/98, OSS 1999/3/84), zgodnie z którym w przypadku, gdy przepis ustawy przyznaje kompetencje do działania organowi wykonawczemu gminy, podjęcie przez radę gminy w tej kwestii uchwały jest działaniem z naruszeniem prawa.

A zatem, wprowadzając § 13 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada Miejska w Leśnej przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, a także naruszyła art. 3531 Kodeksu cywilnego i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy wskazać, że powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem każdorazowo przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*