



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Poz. 3476

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.365.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XCIII-596-2024 Rady Gminy Nędza z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie utworzenia klubu dziecięcego, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Nędza i ustalenia dla niego statutu, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa” w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, art. 11 ust. 2 pkt 1-pkt 5 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338), art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2024 r. Rada Gminy Nędza przyjęła uchwałę Nr XCIII-596-2024 w sprawie utworzenia klubu dziecięcego, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Nędza i ustalenia dla niego statutu, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Klubu Dziecięcego „Gminna Gromadka” w Babicach*, dalej jako „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 8 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3:

1. *Żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić:*

1) *jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne;*

2) *osoby fizyczne;*

3) *osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.*

2. *Jednostki samorządu terytorialnego tworzą żłobki i kluby dziecięce w formie samorządowych jednostek budżetowych.*

Natomiast z art. 11 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-5 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wynika, 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 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.

Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy: *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.*

Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, a nie w jednej konkretnej sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno - generalnym będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2018 r., sygn. akt II OSK 2549/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.*

W tym miejscu należy zaznaczyć, że Rada Gminy w § 1-§ 5 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. *Tworzy się gminną jednostkę budżetową o nazwie Klub Dziecięcy „Gminna Gromadka” z siedzibą w Babicach ulica Wiejska nr 68, zwaną dalej „Klubem”, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Nędza.*

§ 2. *Wyposaża się jednostkę określoną w § 1 w wydzielone składniki majątku ruchomego i nieruchomego, stanowiące własność Gminy Nędza, niezbędne do realizacji zadań statutowych tworzonego Klubu.*

§ 3. *Ustala się statut Klubu w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.*

§ 4. *Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Nędza.*

§ 5. *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Nędza prawidłowo zakwalifikowała nadanie statutu Klubu Dziecięcego „Gminna Gromadka” (§ 3 uchwały) do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Natomiast, uchwała w przedmiocie utworzenia (nadania aktu o utworzeniu) ww. Klubu Dziecięcego i wyposażenia go w mienie nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu we wskazanym powyżej publikatorze. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy uchwały o utworzeniu Klubu i wyposażeniu go w mienie adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa wewnętrznie obowiązującego. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących. Adresatem takiej uchwały nie jest bowiem społeczność lokalna. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowe regulacje uchwały (§ 1 i § 2 uchwały) nie podlegają zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Omawiane regulacje uchwały nie mieszczą się także w katalogu pozostałych aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymienionych art. 13 pkt 1, 3-9 ustawy.

Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W niniejszej sprawie można odnieść się do treści uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), który dotyczy instytucji kultury ale zasady jej tworzenia i publikacji statutu należy analogicznie odnieść do tworzenia i ogłaszania statutu gminnego klubu dziecięcego (tj. samorządowej jednostki budżetowej). Zgodnie z powołanym wyżej wyrokiem: *Przedmiotowa uchwała natomiast w wadliwy sposób jednym aktem utworzyła określoną samorządową instytucję kultury i nadała jej statut ustalając, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, podczas gdy statut powinien wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. (...) instytucja gminna /w niniejszej sprawie gminna instytucja kultury/, to taka, szczególnego rodzaju, gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa /ustaw o charakterze prawa materialnego/ kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych. Już tylko ta okoliczność przemawia za tym, że uchwała rady gminy regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym /art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.*

Nadto, organ nadzoru sygnalizuje, iż nie jest możliwe stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w § 1 i § 2 uchwały (dot. utworzenia Klubu Dziecięcego i wyposażenia go w mienie). Konsekwencją uchylenia przepisów o utworzeniu Klubu Dziecięcego „Gminna Gromadka” i wyposażenia go w mienie jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również pozostałych przepisów uchwały, tj. dotyczących nadania statutu przedmiotowemu Klubowi. Nie może ostać się statut ww. Klubu Dziecięcego, co do którego zostaną uchylone przepisy stanowiące podstawę jego utworzenia.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Nędza, błędnie zakwalifikowała materię uregulowaną w § 1 i § 2 uchwały (dot. utworzenia Klubu Dziecięcego „Gminna Gromadka” i wyposażenia go w mienie) do aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 13 pkt 1-10 ustawy w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, które należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Należy zaznaczyć, że przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym jest ogólną normą kompetencyjną i stanowi podstawę do podejmowania przez radę gminy uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Przepis art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych z kolei wyposaża organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w kompetencję tworzenia, łączenia i likwidacji jednostek budżetowych. Zgodnie

z ust. 2 tego przepisu organ stanowiący tworząc jednostkę budżetową nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Z powyższego unormowania zatem wynika, że utworzenie jednostki budżetowej rodzi po stronie organu stanowiącego dwa obowiązki: pierwszy dotyczy nadania jednostce statutu, drugi wyposażenia tej jednostki w mienie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 23 czerwca 2009 roku, sygn. akt III SA/Lu 244/09, publ. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W przypadku przedmiotowej jednostki budżetowej nie można uznać, że Rada Gminy Nędza wypełniła prawidłowo te obowiązki. Organ nadzoru zauważa, że nie określono mienia przekazywanego tej jednostce budżetowej w zarząd (§ 2 uchwały). Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.) *mieniem jest własność i inne prawa majątkowe*. Z redakcji kolejnych przepisów Kodeksu cywilnego wynika, że własność i inne prawa majątkowe obejmować mogą nieruchomości i rzeczy ruchome. Oznacza to w konsekwencji, że prawidłowe określenie mienia przekazanego w zarząd tworzonej jednostce wymaga wskazania konkretnych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, które zostaną jej przekazane. Ponadto przepis art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, na podstawie którego podjęto przedmiotową uchwałę, stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązującą) formułującą zamknięty katalog czynności prawnych, przeprowadzenie których warunkuje prawidłowość utworzenia jednostki budżetowej, a tym samym legalność uchwały erygującej tę jednostkę. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, powołującego jednostkę budżetową, jest pełna realizacja tego upoważnienia ustawowego. Niespełnienie lub niewłaściwe spełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim określonych skutkować musi uznaniem uchwały w zakresie dotyczącym utworzeniu tej jednostki za sprzeczną z prawem. W przedmiotowej sprawie – jako że określenie mienia przekazanego w zarząd jednostce budżetowej jest elementem obligatoryjnym prawidłowego procesu tworzenia tej jednostki – brak tego elementu przesądza również o wadliwości całej uchwały w sprawie utworzenia ww. Klubu Dziecięcego.

W ocenie organu nadzoru, treść § 4 Statutu (tj. *Nadzór nad działalnością Klubu Dziecięcego w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki, sprawuje Wójt Gminy Nędza, na podstawie planu nadzoru przyjętego przez Radę Gminy Nędza w drodze uchwały*) również istotnie narusza art. 11 ust. 2 pkt 1-pkt 5 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Z powyższej delegacji ustawowej oraz z pozostałych przepisów omawianej ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Gminy do określenia organów nadzorujących działalność ww. Klubu Dziecięcego. Nadzór nad klubami dziecięcymi został już uregulowany przez ustawodawcę w art. 54 ust. 1-2 i art. 55 ust. 1-2 ww. ustawy, co oznacza, że Rada Gminy nie jest uprawniona powtarzać, modyfikować czy uzupełniać przedmiotowej kwestii w Statucie tej jednostki, gdyż stanowi to istotne naruszenie prawa.

Dalej należy wskazać, że § 7 ust. 1 Statutu w zakresie wyrazu: „podstawowych” (zawarty we wprowadzeniu do wyciszczenia) istotnie narusza art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Wskazanie w omawianym Statucie „podstawowych” zadań Klubu Dziecięcego „Gminna Gromadka” sugeruje, że są jeszcze inne zadania tego Klubu, które zostały w nim niewymienione. Tymczasem, ustawodawca w art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zastrzegł, iż o zadaniach klubu dziecięcego decyduje wyłącznie rada gminy (podmiot tworzący klub dziecięcy). Dopuszczenie możliwości powierzenia innemu podmiotowi określenia zadań klubu dziecięcego, i w innym trybie niż zmiana uchwały (statutu), musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Wobec powyższego, wymieniona wyżej regulacja Statutu (w omawianym zakresie) nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, co stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy nie jest również upoważniona do nakładania na Kierownika Klubu Dziecięcego obowiązku powołania komisji rekrutacyjnej przeprowadzającej weryfikację i kwalifikację wniosków o przyjęcie do ww. Klubu (§ 9 ust. 1 i ust. 2 Statutu). Ustawodawca w art. 11 ust. 2 pkt 1-pkt 5 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (jak również w innych przepisach tej ustawy) nie przypisał Radzie Gminy omawianych kompetencji, w tym do zobowiązania kierownika samorządowej jednostki budżetowej do powołania „podmiotu”, który będzie uczestniczył w omawianej rekrutacji. W tym miejscu należy jedynie zaznaczyć, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie ustawowego upoważnienia, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Natomiast normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii

(zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 230/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Podsumowując, w ocenie organu nadzoru, regulacje Statutu dot. powołania przedmiotowej Komisji istotnie naruszają prawo.

Paragraf 10 ust. 1-ust. 4 Statutu (dot. zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w Klubie Dziecięcym „Gminna Gromadka”) został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Jak już wyżej podniesiono, z przepisu art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 wynika wyłącznie kompetencja organu stanowiącego gminy do określenia zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w klubie dziecięcym, a nie do ustalania zasad opłat za pobyt i wyżywienie obowiązujących w tym klubie. Nadto, kwestie dotyczące ustalania opłat za pobyt dziecka w klubie dziecięcym stanowią materię uchwały podejmowanej przez Radę Gminy na podstawie art. 58 ust. 1 ww. ustawy. Wobec powyższego, omawiane regulacje Statutu zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Treść § 13 ust. 1 Statutu (*Wewnętrzna organizację Klubu Dziecięcego, w tym godziny pracy ustalone po zasięgnięciu opinii rodziców określa regulamin organizacyjny nadany przez Kierownika*) – stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 21 ust. 1 w zw. z art. 12 ust. 1, art. 12a ust. 4 pkt 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Rada Gminy nie jest upoważniona do stanowienia o trybie nadania regulaminu organizacyjnego klubu dziecięcego, gdyż wynika to już z przepisów ww. ustawy.

Powyższe uwagi dotyczące zakazu powtarzania (modyfikowania) przepisów ustawy należy analogicznie odnieść do § 13 ust. 2 Statutu, tj. *Skład zatrudnionego personelu jest dostosowany do liczby dzieci uczęszczających do Klubu Dziecięcego* – stanowi niedozwolone powtórzenie art. 15 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Regulacja § 18 Statutu stanowiąca, że *Klub Dziecięcy używa pieczęci podłużnej o treści: Klub Dziecięcy „Gminna Gromadka” w Babicach ul. Wiejska 68, 47-440 Nędza* – nie stanowi materii statutowej określonej art. 11 ust. 2 pkt 1-pkt 5 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Nazwa jednostki oraz określenie jej siedziby powinny być treścią normy prawnej regulacji statutowych, bo to one je kreują, nie zaś pieczęćka jednostki. Natomiast wytyczne, czy instrukcja, co ma być treścią pieczęci, nie stanowią norm prawno-kształujących, a tym samym nie mogą być częścią materii statutowej, zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, techniczno-wykonawczych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru.

Ponadto Rada Gminy w § 1 ust. 1 pkt 1-pkt 3 Statutu określiła zamknięty katalog przepisów, na podstawie których działa Klub Dziecięcy. Organ nadzoru wskazuje, że omawiana jednostka budżetowa nie działa wyłącznie na podstawie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych, gdyż podstawę jego działań stanowią również inne przepisy prawa, np. przepisy prawa podatkowego i rachunkowości czy prawa pracy. Wskazany przepis uchwały, zdaniem organu nadzoru taki narusza zasady hierarchii aktów prawnych, a ponadto ma charakter nienormatywny.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzenia w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy (por. analogicznie – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1782/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Gminy uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu

aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując ww. materię w statucie istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7, art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XCIII-596-2024 Rady Gminy Nędza z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie utworzenia klubu dziecięcego, dla którego organem prowadzącym jest Gmina Nędza i ustalenia dla niego statutu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz