



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 2991

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.278.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/116/25 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Żłobkowi Miejskiemu, w części określonej w § 1 pkt 1, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 marca 2025 r. Rada Miejska w Pszczynie podjęła uchwałę Nr XV/116/25 w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Żłobkowi Miejskiemu.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 11 ust. 1 i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 marca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 i ust. 2 pkt 1–5 ustawy 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 dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych;*
 - 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.*

Analizowany przepis art. 11 ust. 2 ustawy wskazuje na minimum spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Użyte w nim wyrażenie „w szczególności” zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy także innych, niewymienionych w tym przepisie elementów. Niemniej jednak, ponieważ przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością aktu podjętego na jego podstawie. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia ww. delegacji ustawowej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 905/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Uchwała podejmowana na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika również niedopuszczalność działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwalenie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółowiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 6962/21, opubl. LEX nr 3482322).

W § 1 pkt 1 uchwały Rada wskazała że: *W statucie Żłobka Miejskiego, stanowiącym załącznik do Uchwały Nr XVII/248/20 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie nadania statutu Żłobkowi Miejskiemu (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 25 marca 2020 r. poz. 2655) wprowadza się następujące zmiany:*

1) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Żłobek działa w szczególności na podstawie:

1) Ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r., poz. 338, z późn. zm.),

2) Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm.),

3) Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530, z późn. zm.),

4) Innych przepisów dotyczących samorządowych jednostek organizacyjnych, w szczególności ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1135),

5) Niniejszego statutu.”

W powyższej regulacji Statutu Rada Miejska utworzyła otwarty katalog aktów prawnych stanowiących podstawę działalności Żłobka. W ocenie organu nadzoru sporządzenie takiego wykazu w statucie stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, ponieważ przepis ten narusza hierarchię aktów prawnych. 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 rozstrzygać o obowiązowaniu 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 nie jest uprawniona do przesądzania w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, *Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową* (sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA). Stwierdzić należy, że rada obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego

udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Miejskiej uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu 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. 87 Konstytucji RP.

Nawet gdyby uznać, że powyższy przepis ma charakter nie normatywny a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Ponadto, ze względu na to, że katalog aktów prawnych, w oparciu o które działa Żłobek jest katalogiem otwartym (*Żłobek działa w szczególności na podstawie (...) innych przepisów dotyczących samorządowych jednostek organizacyjnych*) i tak informacja wynikająca z § 2 Statutu jest niepełna. Z tych względów przepis § 1 pkt 1 uchwały należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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 XV/116/25 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie nadania statutu Żłobkowi Miejskiemu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy