



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 maja 2025 r.

Poz. 3119

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.294.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 XII/123/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Żłobkowi w Kalei, w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 5 załącznika do uchwały, 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”, w zw. z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 2) § 2 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „w wieku od ukończenia 12 miesiąca życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – 4 rok życia,” jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 3 i art. 7 ust. 1 ustawy;
- 3) § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy;
- 4) § 9 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „którego zatrudnia i zwalnia Wójt Wręczyca Wielkiej, a także wykonuje w stosunku do niego uprawnienia zwierzchnika służbowego” wraz z poprzedzającym je przecinkiem, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135);
- 5) § 9 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- 6) § 9 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.) oraz art. 8 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy;
- 7) § 13 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 87 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2025 r. Rada Gminy Wręczyca Wilka podjęła uchwałę Nr XII/123/25 w sprawie nadania statutu Gminnemu Żłobkowi w Kalei, dalej jako: „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Żłobka w Kalei*, dalej jako „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 11 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2025 r.

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

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 2 ustawy:

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 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.

Ustawodawca wskazał niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie żłobka, o czym świadczy użyte w ww. przepisie ustawy sformułowanie „w szczególności”. Użycie tego zwrotu rozumieć należy w ten sposób, że ww. elementy mają charakter obligatoryjny i muszą zostać zamieszczone w statucie. Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie również innych, niewymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak przede wszystkim statut swym zakresem przedmiotowym w całości powinien odpowiadać treści art. 11 ust. 2 ustawy.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika 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 uszczegółwiają 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).

Przechodząc do analizy postanowień niniejszej uchwały, wskazać należy, że część z nich podjęta została z naruszeniem prawa.

W § 1 ust. 5 Statutu Rada przyjęła: *Żłobek działa na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, w szczególności:*

1) ustawy z 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 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.);

3) ustawy o samorządzie gminnym z 08.03.1990 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.);

4) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1135);

5) niniejszego Statutu.

W powyższej regulacji Statutu Rada Gminy utworzyła 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 obowiązywaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym. Podsumowując, 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 (por. analogicznie – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1782/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów prawnych, 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.

W § 2 Statutu Rada przyjęła: *Podstawowym celem Żłobka jest zapewnienie dzieciom w wieku od ukończenia 12 miesięcy życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – 4 rok życia, opieki oraz warunków do wszechstronnego rozwoju poprzez działalność opiekuńczą, wychowawczą oraz edukacyjną.*

Wskazać należy, że wiek dzieci, nad którymi sprawowana jest opieka w żłobku, określony został w przepisach art. 2 ust. 3 i 4 oraz art. 7 ust. 1 ustawy i Rada nie może go modyfikować.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy:

1. *Opieka w żłobku jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia.*
2. *Opieka w klubie dziecięcym jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 1 roku życia.*

Natomiast z art. 2 ust. 3 i 4 ustawy wynika, że:

3. *Opieka nad dzieckiem może być sprawowana do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – 4 rok życia.*
4. *W przypadku, gdy dziecko, które ukończyło 3 rok życia umieszczone jest w żłobku lub klubie dziecięcym albo jest objęte opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna, rodzice tego dziecka, są zobowiązani do złożenia podmiotowi prowadzącemu opiekę oświadczenia o przeszkodach w objęciu dziecka wychowaniem przedszkolnym.*

Przedmiotowy Statut dotyczy Żłobka utworzonego uchwałą Nr XII/122/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej o nazwie „Gminny Żłobek w Kalei”. Zgodnie zatem z powyższymi przepisami, jego opieką powinny objęte być dzieci w wieku od ukończenia 20 tygodnia życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – 4 rok życia. Rada w sposób nieuprawniony zmodyfikowała przepisy określające wiek dzieci, nad którymi sprawowana jest opieka w Żłobku, do czego nie została upoważniona. Powyższe oznacza przekroczenie delegacji ustawowej i stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 3 i art. 7 ust. 1 ustawy. Konieczne staje się zatem stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w § 2 Statutu w zakresie sformułowania: „w wieku od ukończenia 12 miesięcy życia do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 3 rok życia lub w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – 4 rok życia.”.

W § 7 ust. 2 Statutu Rada przyjęła: *W przypadku zamknięcia Żłobka z przyczyn leżących po stronie Żłobka opłatę za pobyt ustala się w wysokości proporcjonalnej do liczby dni, w których Żłobek był czynny.*

W ocenie organu nadzoru przepis ten dotyczy sytuacji, w której Żłobek nie świadczy usług, gdyż nastąpiła przerwa w funkcjonowaniu Żłobka wskutek jego zamknięcia. Oznacza to, że art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy, nie będzie miał tu zastosowania, ponieważ jego dyspozycja dotyczy sytuacji, w których Żłobek działa i świadczy usługi, a dziecko jest nieobecne z przyczyn nieleżących po stronie Żłobka. I tylko dla takich sytuacji Rada może określić zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku. Zasady ustalania opłat, w przypadku gdy Żłobek nie świadczy usług z przyczyn leżących po jego stronie, są elementem łączącego stronu stosunku prawnego i powinny zostać uregulowane w zawartej przez strony umowie – Rada nie została upoważniona do ich określenia w Statucie. Tym samym § 7 ust. 2 Statutu należy ocenić jako przyjęty z naruszeniem art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy.

W przepisach § 9 ust. 1-3 Statutu Rada wskazała, że:

1. *Żłobkiem kieruje Dyrektor Żłobka, którego zatrudnia i zwalnia Wójt Wręczyca Wielkiej, a także wykonuje w stosunku do niego uprawnienia zwierzchnika służbowego.*
2. *Dyrektor Żłobka działa na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Wójta Wręczyca Wielkiej.*
3. *Żłobek jest zakładem pracy w rozumieniu Kodeksu Pracy, a jego kierownikiem jest Dyrektor Żłobka.*

Kwestie dotyczące zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz wykonywania względem nich czynności z zakresu prawa pracy określają kolejno art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych, z którego wynika, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, wykonują wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec m. in. kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Fakt działania Dyrektora na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu przez Wójta wynika z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast to, iż Żłobek należy traktować jako pracodawcę (w Statucie błędnie określonego jako „zakład pracy”), zaś dyrektora jako kierownika takowej jednostki organizacyjnej, wynika z art. 3 Kodeksu pracy oraz art. 8 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy.

Reasumując, w powyższych regulacjach Rada przekroczyła przyznane jej upoważnienie, wkraczając w wyżej wskazane regulacje ustawowe, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w:

- § 9 ust. 1 Statutu w zakresie sformułowania: „którego zatrudnia i zwalnia Wójt Wręczyca Wielkiej, a także wykonuje w stosunku do niego uprawnienia zwierzchnika służbowego” wraz z poprzedzającym je przecinkiem, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych;
- § 9 ust. 2 Statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;
- § 9 ust. 3 Statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 3 Kodeksu pracy oraz art. 8 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy.

W § 13 Statutu Rada wskazała: *W sprawach nieuregulowanych niniejszym statutem zastosowanie mają właściwe przepisy obowiązującego prawa.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja Statutu narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z kwestionowanej regulacji Statutu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych właściwe przepisy obowiązującego prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami prawa wobec niej hierarchicznie wyższymi. Takie zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 13 Statutu, dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały (tu: prawa miejscowego) przed przepisami ustaw i rozporządzeń wykonawczych. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. CBOSA). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. CBOSA): (...) *przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem*

przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, co stanowi naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 87 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej na wstępie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XII/123/25 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Żłobkowi w Kalei – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz