



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 maja 2025 r.

Poz. 3569

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.312.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 maja 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 78(XIII)25 Rady Gminy Poraj z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej – Żłobka Gminnego w Masłońskim, 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 o samorządzie gminnym, 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 ze zm.), art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) oraz art. 2 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Poraj przyjęła uchwałę Nr 78(XIII)25 w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej – Żłobka Gminnego w Masłońskim Załącznik do uchwały stanowi: Statut Gminnego Żłobka w Masłońskim, dalej jako *statut*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – 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 wchodzą 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, zgodnie z 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-§ 6 uchwały postanowiła, co następuje:

§ 1. *Tworzy się z dniem 1 września 2025 roku gminną jednostkę budżetową pod nazwą: Żłobek Gminny w Masłowskim, z siedzibą w Masłowskim przy ul. Sportowej 11, zwany dalej „Żłobkiem”.*

§ 2. *Obszarem działania Żłobka jest Gmina Poraj.*

§ 3. *Nadaje się statut Żłobkowi w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.*

§ 4. Żłobek prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

§ 5. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Poraj.

§ 6. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Poraj prawidłowo zakwalifikowała nadanie statutu *Żłobka Gminnego w Masłońskim* 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. Żłobka nie podlega ogłoszeniu we wskazanym powyżej publikatorze. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy uchwały o utworzeniu Żłobka 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. Ponadto uchwała w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej jest aktem o charakterze jednorazowym. Skutek przewidziany w jej przepisach nastąpi z dniem, w którym jednostka ta rozpocznie swoją działalność. Przedmiotowe regulacje uchwały (§ 1, § 2 uchwały) nie podlegają zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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. Z tego też względu Rada winna była podjąć dwie odrębne uchwały - jedną, w sprawie utworzenia Żłobka oraz drugą - w sprawie nadania mu statutu, w oparciu o który to statut Żłobek ten będzie prowadził swoją działalność.

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 żłobka (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.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Poraj w sposób nieuprawniony połączyła w jednej uchwale przepisy o różnym charakterze prawnym, co sprawiło, że wejście w życie przepisów dotyczących utworzenia Gminnego Żłobka z siedzibą w Masłońskim (§ 1 i 2 uchwały) uzależnione zostało od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Działanie takie 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). Uprawniony organ, tworząc jednostkę budżetową, obok nadania jej statutu, zobowiązany jest więc do określenia mienia, służącego do prowadzenia jej działalności. W pojęciu mienia mieszczą się zarówno nieruchomości, jak i rzeczy ruchome. Są to środki trwałe przeznaczone na potrzeby jednostki, ale stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego, przekazywane w zarząd (nieruchomości) lub użytkowanie.

Rada Gminy Poraj nie wskazała mienia, które ma zostać przekazane tworzonej jednostce. Tym samym nie wypełniła ona delegacji z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w przedmiotowej uchwale brak jest bowiem szczegółowych i konkretnych regulacji prawnych w zakresie przekazania jednostce jakiegokolwiek mienia.

Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.) mieniem jest własność i inne prawa majątkowe. Z redakcji kolejnych przepisów kodeksu cywilnego wynika zaś, 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 i rzeczy ruchomych, które zostaną jej przekazane.

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 powołującej tę jednostkę. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, powołującego jednostkę budżetową, jest pełna realizacja tego upoważnienia ustawowego. Niespełnienie lub niewłaściwe spełnienie którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych skutkować musi uznaniem uchwały o utworzeniu jednostki budżetowej za sprzeczną z prawem. Określenie mienia przekazanego w zarząd jednostce budżetowej jest elementem obligatoryjnym prawidłowego procesu tworzenia tej jednostki, a brak tego elementu przesądza o tym, że uchwała jest regulacją niekompletną, naruszającą prawo w sposób istotny. Wypada zwrócić uwagę, że konieczność wyposażenia jednostki budżetowej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w środki trwałe i obrotowe, wynika zarówno z ustawy, jak również z celów, dla których tworzone są te jednostki (*Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, pod red. L. Lipiec – Warzechy, ABC 2011, LEX, uwagi do art. 12).

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. Żłobka.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada w preambule do statutu postanowiła, iż:

Gminny Żłobek w Masłóńskim działa w szczególności na podstawie:

- ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 338 z późn. zm.),
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.)
- ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1135) niniejszego statutu.

Tymczasem 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). Rada Gminy nie jest zatem uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa, znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy, ani do informowania o stosowanych aktach prawnych. 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 (zob. sygn. akt II OSK 1782/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wymaga także podkreślenia, iż postanowienia statutowe nie uwzględniają wymogów, określonych w art. 11 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w:

- 1) pkt 2 – poprzez nieuwzględnienie wspomagania indywidualnego rozwoju dziecka oraz wspomagania rodziny w wychowaniu dziecka, a w przypadku dzieci niepełnosprawnych – ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności;
- 2) pkt 3 – przez nieuregulowanie warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych (oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych);
- 3) pkt 3a – przez pominięcie warunków przyjmowania dzieci na czas nieobecności innego dziecka (tj. w przypadku, o którym mowa w art. 18b ustawy);
- 4) pkt 4 – przez nieuregulowanie zasad ustalania opłat za pobyt w przypadku nieobecności dziecka w żłobku;
- 5) pkt 5 – wskutek pominięcia zasad udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku.

Opisane powyżej uchybienia mają charakter istotny, przesądzający o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Istotne naruszenie prawa 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 78(XIII)25 Rady Gminy Poraj z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej – Żłobka Gminnego w Masłowskim – w całości, 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, 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-Lakomy