



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 czerwca 2025 r.

Poz. 3882

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.373.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 czerwca 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/125/25 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 8 maja 2025 r. w sprawie nadania statutu Żłobkowi Nr 1 w Myszkowie, w całości, 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.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 maja 2025 r. Rada Miasta w Myszkowie przyjęła uchwałę Nr XV/125/25 w sprawie nadania statutu Żłobkowi Nr 1 w Myszkowie, stanowiącego załącznik do uchwały, dalej jako *Statut*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 maja 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.

Przywołany przepis kompetencyjny zawiera upoważnienie dla podmiotu, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, do ustalenia jego statutu. Jednocześnie określa on zakres przedmiotowy takiego statutu – wskazuje niezbędne elementy, które muszą się znaleźć w jego treści, zaliczając do nich 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.

Brzmienie omawianej normy 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, nie wymienionych w tym przepisie postanowień. 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 w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania.

W analizowanym przypadku mamy do czynienia z uchwałą w przedmiocie przyjęcia treści statutu jednostki organizacyjnej – żłobka. Rada powinna w pełnym zakresie, kompleksowo unormować w uchwale całość materii objętej tym przepisem ustawy, a tym samym unormować:

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;

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, należy zauważyć, że wskazując w Rozdziale 4 Statutu warunki przyjmowania dzieci do Żłobka, Rada postanowiła, iż:

§ 7. 1. Do żłobka przyjmowane są dzieci od ukończenia 20 tygodnia życia do 3 lat, a w przypadku, gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym – do 4 roku życia.

2. Żłobek prowadzi rekrutację przez cały rok kalendarzowy.

3. Pierwszeństwo w przyjęciu dziecka do Żłobka mają dzieci:

1) rodziców zamieszkujących na terenie Gminy Myszków,

2) obojga rodziców pracujących zawodowo lub uczących się w systemie dziennym,

3) których rodzeństwo uczęszcza do żłobka,

4) z rodzin wielodzietnych (troje dzieci i powyżej),

5) posiadające orzeczenie o niepełnosprawności,

6) rodziców samotnie wychowujących dziecko,

7) posiadające rodzeństwo ze stopniem niepełnosprawności.

4. Dzieci spoza Gminy Myszków mogą zostać przyjęte do Żłobka, tylko w sytuacji zaspokojenia potrzeb mieszkańców Gminy Myszków i posiadania wolnych miejsc w placówce.

5. W przypadku nieobecności dziecka w Żłobku powyżej dwóch miesięcy Dyrektor może przyjąć na miejsce tego dziecka na czas jego nieobecności inne dziecko, na podstawie umowy z jego rodzicami (opiekunami prawnymi). W takim przypadku, do Żłobka w pierwszej kolejności przyjmowane będą dzieci z listy rezerwowej.

6. Nabór prowadzony jest na podstawie kart zgłoszeniowych złożonych przez rodziców dzieci.

7. Do Żłobka może być przyjęta taka liczba dzieci, która gwarantuje dzieciom właściwą opiekę oraz pełne bezpieczeństwo w czasie prowadzonych zajęć. Dzieci, które nie zostały przyjęte do Żłobka z powodu braku wolnych miejsc, zostaną umieszczone na liście rezerwowej i przyjmowane będą w pierwszej kolejności po zwolnieniu się miejsca, przy czym o kolejności przyjęć z listy rezerwowej decyduje wiek dziecka, którego dotyczy wniosek, odpowiadający wiekowi dzieci w grupie rozwojowej w Żłobku, w której zwolniło się miejsce.

8. Z rodzicami dziecka przyjętego do Żłobka zawiera się umowę w sprawie korzystania z usług Żłobka oraz odpłatności za te usługi.

W tym miejscu przyjdzie stwierdzić, że lokalny prawodawca, przyjmując kryteria zawarte w cytowanym przepisie Statutu w sposób istotny naruszył postanowienia art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy – nakazującego ustalenie warunków przyjmowania dzieci, *z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych*. Na podstawie wskazanej normy prawnej Rada powinna określić warunki przyjmowania dzieci do żłobka, a w warunkach tych miała stworzyć takie mechanizmy, które pozwolą na uprzywilejowanie przed innymi dziećmi dzieci niepełnosprawnych oraz pochodzących z rodzin wielodzietnych. Przepis ten zawiera zatem wytyczne, które lokalny prawodawca powinien przymusowo uwzględnić, ustalając warunki przyjęcia dziecka do żłobka dostosowane do aktualnej sytuacji gminy. W zamyśle bowiem ustawodawcy zarówno pochodzenie dziecka z rodziny wielodzietnej, jak i jego niepełnosprawność, stanowi przesłankę obligatoryjną dla określenia preferencji w procesie rekrutacyjnym.

Tymczasem, Rada Miasta w Myszkowie w § 7 ust. 3 Statutu w istocie nie przewidziała warunków preferencyjnych przyjmowania dzieci z obu wymienionych w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy grup kandydatów, mających podlegać takiemu uprzywilejowaniu z mocy ustawy. W przepisie tym *dzieci z rodzin wielodzietnych (troje dzieci i powyżej)* oraz *posiadające orzeczenie o niepełnosprawności* (wskazane w pkt 4 i 5 tej normy statutowej) potraktowane zostały na równi z dziećmi:

- 1) *rodziców zamieszkujących na terenie Gminy Myszków,*
 - 2) *obojga rodziców pracujących zawodowo lub uczących się w systemie dziennym,*
 - 3) *których rodzeństwo uczęszcza do żłobka*
- a także z dziećmi:
- 6) *rodziców samotnie wychowujących dziecko,*
 - 7) *posiadające rodzeństwo ze stopniem niepełnosprawności.*

Sposób unormowania warunków przyjmowania dzieci do żłobka odbiega od założeń ustawowych. W rezultacie w oparciu o przyjęte regulacje statutowe już na wstępnym etapie postępowania rekrutacyjnego wadliwie ustalona zostanie pozycja rankingowa dziecka, spełniającego te dwie ustawowe preferencyjne przesłanki. Z woli Rady Miasta w Myszkowie są one uwzględniane przy ocenie sytuacji dziecka podczas rozstrzygnięcia rekrutacyjnego na równi z pozostałymi przesłankami, wskazanymi w § 7 ust. 3 Statutu.

W realiach niniejszej sprawy zastosowanie omawianych regulacji skutkować może w praktyce odmową przyjęcia (z braku wolnych miejsc) kandydata, wymienionego wprost w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy, który jednakże nie spełnia przesłanek, ustalonych w pkt § 7 ust. 3 pkt 1-3,6 i 7 Statutu – przy jednoczesnym zakwalifikowaniu kandydata spełniającego wyłącznie te wyżej wymienione przesłanki. W ocenie organu nadzoru postanowienia te należy ocenić jako błędne i w sposób oczywisty naruszające art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Dokonując dalszej analizy przedmiotowej uchwały, należy zauważyć, że w § 7 ust. 7 Statutu postanowiono, iż *do Żłobka może być przyjęta taka liczba dzieci, która gwarantuje dzieciom właściwą opiekę oraz pełne bezpieczeństwo w czasie prowadzonych zajęć. Dzieci, które nie zostały przyjęte do Żłobka z powodu braku wolnych miejsc, zostaną umieszczone na liście rezerwowej i przyjmowane będą w pierwszej kolejności po zwolnieniu się miejsca, przy czym o kolejności przyjęć z listy rezerwowej decyduje wiek dziecka, którego dotyczy wnioski, odpowiadający wiekowi dzieci w grupie rozwojowej w Żłobku, w której zwolniło się miejsce.*

Zatem także w sytuacji przyjęcia dziecka z listy rezerwowej nie uwzględnia się pierwszeństwa ze względu na pochodzenie kandydata z rodziny wielodzietnej, ani na posiadanie orzeczenia o niepełnosprawności.

Ustalenia organu nadzoru co do wadliwości regulacji zawartych w § 7 ust. 3 i 7 Statutu przesądzają o niewypełnieniu delegacji ustawowej i skutkują tym samym koniecznością wyeliminowania z obiegu prawnego postanowień przedmiotowego aktu w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. Należy zauważyć, iż z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika także konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego – muszą one być zgodne z innymi przepisami i ponadto nie powinny powtarzać kwestii uregulowanych w ustawie upoważniającej lub innych aktach normatywnych. Tymczasem Rozdziale 3 Statutu, normującym *Organizację Żłobka Rada postanowiła:*

§ 5. 1. Żłobkiem kieruje Dyrektor i reprezentuje go na zewnątrz.

2. Dyrektor kieruje Żłobkiem jednoosobowo i jest przełożonym wszystkich zatrudnionych w nim pracowników.

3. Dyrektor ponosi odpowiedzialność za zarządzanie i gospodarkę finansową Żłobka.

4. Do obowiązków dyrektora należy:

- 1) organizowanie pracy Żłobka z uwzględnieniem zadań statutowych,*
- 2) zapewnienie warunków bezpiecznego przebywania w Żłobku dzieciom i personelowi,*
- 3) zapewnienie należytego stanu higieniczno-sanitarnego Żłobka,*

- 4) *prawidłowe gospodarowanie mieniem przekazanym do dyspozycji Żłobka,*
- 5) *ustalanie projektów planów finansowych Żłobka,*
- 6) *zapewnienie realizacji celów Żłobka w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.*
5. *W czasie nieobecności Dyrektora zastępstwo pełni wskazany przez niego pracownik Żłobka.*

Biorąc pod uwagę zakres spraw, podlegających uregulowaniu w uchwale, stwierdzić należy, iż regulacje ust. 2-5 nie stanowią materii statutowej; odnoszą się bowiem do sfery prawa pracy, jednocześnie stanowią modyfikację lub powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących.

Stosownie do art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 roku (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135), przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych. Z kolei zgodnie z art. 7 pkt 1 i pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 7 pkt 1) oraz kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki (pkt 4). Z kolei z art. 30 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Dodatkowo art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy, kierownikiem urzędu jest wójt. Z wyżej powołanych regulacji wynika, kto jest pracodawcą pracowników jednostki budżetowej – w tym również jej dyrektora, kto zatrudnia dyrektora jednostki oraz kto wykonuje w stosunku do niego – jak i pozostałych pracowników czynności z zakresu prawa pracy. Tym samym regulacja § 5 ust. 2 Statutu jest zbędna jako powielająca regulację art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

Ponadto w § 5 ust. 3 postanowiono, iż: *Dyrektor ponosi odpowiedzialność za zarządzanie i gospodarkę finansową Żłobka.* Zgodnie z art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) *Kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej „kierownikiem jednostki”, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 5. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki (ust. 2).* Z zasady ogólnej sformułowanej w powołanym przepisie ustaw o finansach publicznych wynika zatem, że za całość gospodarki finansowej jest odpowiedzialny kierownik jednostki budżetowej. Dodatkowo, jak zauważyła Ludmiła Lipiec-Warzecha, w komentarzu do art. 53 ustawy o finansach publicznych (Lipiec-Warzecha L., Ustawa o finansach publicznych. Komentarz., ABC, 2011) „Powierzenie określonych obowiązków przez kierownika jednostki jej pracownikom nie uwalnia kierownika od odpowiedzialności prawnej za ich prawidłową realizację. «Powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej nie wyłącza automatycznie odpowiedzialności kierownika jednostki. Kierownik, który w określonym zakresie powierza obowiązki innemu pracownikowi, nie traci przez to uprawnień do działania w powierzonym zakresie» (orzeczenie GKO z dnia 13 października 2005 r., DF/GKO/Odw.-44/60/RN-16/2005/353, LEX nr 156344). «Osobą odpowiedzialną za prowadzenie gospodarki finansowej jest kierownik jednostki, który podejmuje decyzje o charakterze finansowym jednoosobowo lub wspólnie z głównym księgowym. Powierzenie pracownikom wykonywania tych czynności nie wyklucza odpowiedzialności kierownika» (wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2003 r., III SA 3148/00, LEX nr 141280).”. Nie wyklucza to jednak możliwości egzekwowania odpowiedzialności pracownika, któremu kierownik jednostki na podstawie ustawy o finansach publicznych, powierzył określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej. Chodzi tu w szczególności o odpowiedzialność pracowniczą, ponoszoną na podstawie przepisów kodeksu pracy lub przepisów szczególnych, a także o odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rada Miasta w Myszkowie, w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła zatem upoważnienie, wynikające z art. 11 ust. 2 ustawy a także wkroczyła w materię uregulowaną ustawą.

Nadto nie stanowią materii statutowej postanowienia przyjęte w ustępach 4 i 5 cytowanego przepisu, określające odpowiednio: obowiązki dyrektora i wskazujące, iż *W czasie nieobecności Dyrektora zastępstwo pełni wskazany przez niego pracownik Żłobka* nie stanowią materii statutowej, której unormowanie powierzono Radzie Miasta Myszkowa. Funkcją stanowionego prawa miejscowego jest regulowanie określonej materii

(problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że – zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy – organizację wewnętrzną żłobka winien określać regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora żłobka.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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 Opolu 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; 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 XV/125/25 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 8 maja 2025 r. w sprawie nadania statutu Żłobkowi Nr 1 w Myszkowie – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz