



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 sierpnia 2025 r.

Poz. 4799

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.472.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 lipca 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 XIX/161/25 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie nadania statutu Żłobkowi Miejskiemu, w części określonej w § 14 ust. 2-4 i § 15 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Pszczynie podjęła uchwałę Nr XIX/161/25 w sprawie nadania statutu Żłobkowi Miejskiemu. Załącznik do uchwały stanowi Statut Żłobka Miejskiego.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 30 czerwca 2025 roku.

W podstawie prawnej uchwały został wskazany m.in. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Przechodząc do oceny merytorycznej treści kwestionowanej uchwały należy zauważyć, że art. 11 ust. 2 ustawy, zawierający upoważnienie dla podmiotu, który utworzył żłobek do ustalenia jego statutu, jednocześnie określa zakres przedmiotowy takiego statutu - wskazując niezbędne elementy, które muszą się znaleźć w jego treści. Zalicza 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 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 art. 7 Konstytucji RP wynika, że *rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa*. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi

wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia. Ponadto rada gminy powinna w całości wypełnić delegację ustawową. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.

Tymczasem Rada przepisem § 15 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że 1. *Dopuszcza się możliwość wprowadzenia czasowych ograniczeń w pracy Żłobka, w szczególności przerwy w pracy Żłobka na czas przeprowadzenia prac remontowych. Decyzję w tej sprawie każdorazowo podejmuje Burmistrz Pszczyny.*

2. *W sytuacjach nagłych, decyzję o czasowych ograniczeniach w pracy Żłobka i ustanowieniu przerwy może podjąć Dyrektor Żłobka.*

3. *W przypadku, o którym mowa w ust. 2. Dyrektor Żłobka niezwłocznie informuje Burmistrza Pszczyny o powodach i przewidywanym czasie trwania ograniczeń pracy Żłobka.*

Należy uznać, że ww. przepisami Rada wykroczyła poza ramy swoich kompetencji określonych w ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie o opiece nad dziećmi do lat 3 i podjęła go bez podstawy prawnej, co stoi w sprzeczności z art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto regulacja § 15 ust. 1 zdanie drugie narusza przepis art. 54 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *Wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki.*

2. *Wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym, podmiotem zatrudniającym dziennego opiekuna oraz osobą, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, w zakresie: 1) zgodności danych zawartych odpowiednio w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym; 2) wywiązywania się z obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań, o których mowa w art. 64; 3) wywiązywania się z obowiązku obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna w związku z otrzymaniem świadczenia „aktywnie w żłobku”, o którym mowa w ustawie z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic”;*

Powyższy przepis ustawy stanowi kompletną regulację w zakresie nadzoru nad żłobkami. Uprawnienia wójta w zakresie sprawowania nadzoru nad żłobkami wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej. Stąd też w ocenie organu nadzoru Burmistrz nie może decydować o bieżącej działalności Żłobka w tym podejmowaniu decyzji o możliwości wprowadzenia czasowych ograniczeń w pracy Żłobka, w szczególności przerwy w pracy Żłobka na czas przeprowadzenia prac remontowych, gdyż pracą Żłobka w myśl art. 13 ust. 1 ustawy kieruje dyrektor.

Dalej, biorąc pod uwagę zakres spraw, podlegających unormowaniu w uchwale, stwierdzić należy, iż regulacje Rozdziału 6 Statutu, zatytułowanego *Organizacja i Zarządzanie* normują kwestie, które nie należą do materii statutowej. Odnoszą się one do sfery prawa pracy i jednocześnie stanowią powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących. Przekroczenie upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 11 ust. 2 ustawy, należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Wadliwe postanowienia zawarto w następujących regulacjach Rozdziału 6, który stanowi, iż:

2. *Dyrektora Żłobka zatrudnia i zwalnia Burmistrz Pszczyny, który jest jego zwierzchnikiem służbowym.*

3. *Dyrektor Żłobka zatrudnia i zwalnia pracowników Żłobka i wykonuje w stosunku do nich wszystkie czynności z zakresu prawa pracy.*

4. *Dyrektor Żłobka działa na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu przez Burmistrza Pszczyny.*

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 Burmistrza wynika z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zatem przepisy ustawowe regulują, 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. Regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto Rada Miejska, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące (mogą prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy), stanowią istotne naruszenie prawa. Tym samym postanowienia § 14 ust. 2-4 Statutu uznać należy za zbędne, jako powielające przywołane powyżej obowiązujące postanowienia ustawowe.

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 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; 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 XIX/161/25 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 26 czerwca 2025 r. 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