



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 marca 2025 r.

Poz. 1568

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.130.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lutego 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 56/XII/2025 Rady Gminy Opatów z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Klubowi Dziecięcemu „Bajkowy Świat Malucha” w Wilkowiecku, w całości, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 pkt 3, 3a, 4 i 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.), dalej jako „ustawa”, w zw. z art. 2 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 stycznia 2025 r. Rada Gminy Opatów podjęła uchwałę Nr 56/XII/2025 w sprawie nadania Statutu Gminnemu Klubowi Dziecięcemu „Bajkowy Świat Malucha” w Wilkowiecku, dalej jako: „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Gminnego Klubu Dziecięcego „Bajkowy Świat Malucha” w Wilkowiecku*, dalej jako „Statut”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona 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.*

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 tym miejscu należy zaznaczyć również, że z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*. Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

Przechodząc do analizy przedmiotowego Statutu, stwierdzić należy, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 11 ust. 2 pkt 3, 3a, 4 i 5 ustawy.

W § 6 Statutu Rada podjęła próbę realizacji delegacji z art. 11 ust. 2 pkt 3 i 3a ustawy i przyjęła:

1. *Do Klubu mogą być przyjmowane dzieci w wieku od ukończenia pierwszego roku życia do trzeciego roku życia (nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego, w którym dziecko ukończy trzeci rok życia) z zastrzeżeniem, że jeżeli niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym, lub w sytuacji gdy rozwój psychomotoryczny dziecka nie pozwala na objęcie go tym wychowaniem – opieka w Klubie może być sprawowana do końca roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 4 lata – pod warunkiem,*

że rodzice (opiekunowie prawni) złożą oświadczenie o przeszkodach w objęciu dziecka wychowaniem przedszkolnym.

2. Dzieci przyjmowane są do Klubu przez cały rok w miarę dostępnych miejsc. Przyjęć do Klubu dokonuje Kierownik Klubu na podstawie Karty zgłoszenia wypełnionej przez rodziców (opiekunów prawnych) dziecka.

3. W przypadku nieobecności dziecka w Klubie Kierownik Klubu może przyjąć na miejsce tego dziecka na czas jego nieobecności inne dziecko, na podstawie umowy z jego rodzicami.

4. Rozpoczęcie działalności edukacyjnej i opiekuńczej na rzecz przyjętych do Klubu następuje w dniu 1 lutego oraz 1 lipca danego roku.

5. Dzieci nie przyjęte do Klubu z powodu braku miejsc umieszczane są na liście oczekujących i przyjmowane w miarę zwalniania się miejsc zgodnie z kolejnością zajmowaną na tej liście.

6. Warunkiem przyjęcia dziecka do Klubu jest w szczególności:

1) wielodzietność rodziny,

2) niepełnosprawność dziecka,

3) wykonywanie pracy, prowadzenie własnej działalności gospodarczej lub pobieranie nauki przez rodziców (prawnych opiekunów) dziecka,

4) samotne wychowywanie dziecka w rodzinie,

5) uczęszczanie do Klubu, w roku szkolnym, na który jest prowadzony nabór rodzeństwa dziecka,

6) trudna sytuacja rodzinna.

7. Decyzję o przyjęciu dziecka do Klubu podejmuje Kierownik według kolejności uzyskanych punktów i spełnienia warunków, przy czym dzieci spełniające warunki określone w ust. 6 pkt 1) lub 2) przyjmowane są do Klubu na zasadach preferencyjnych.

8. Rodzice (prawni opiekunowie) dzieci już uczęszczających do Klubu składają „Deklarację o kontynuacji uczęszczania do Klubu, w terminie określonym przez Kierownika Klubu, który podawany jest do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie na tablicy informacyjnej w siedzibie Klubu.

9. Klub dysponuje liczbą 29 miejsc stałych.

10. W miarę posiadania wolnych miejsc do Klubu mogą być przyjmowane także dzieci spoza Gminy Opatów.

Powyższe nie określa w sposób prawidłowy warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych.

Statut klubu dziecięcego obligatoryjnie powinien określać warunki przyjmowania dzieci do klubu, czyli musi ustalać procedurę naboru, jak również kryteria, jakie powinno spełniać dziecko i jego opiekunowie prawni, aby zostało ono objęte opieką. Warunki przyjmowania dzieci do klubu dziecięcego to określenie nie tylko technicznych zasad prowadzenia postępowania rekrutacyjnego, ale również reguł przyjmowania dzieci, w tym pierwszeństwa w zakresie przyjęcia z jednoczesnym wyznaczeniem kryteriów uprawniających do takiego pierwszeństwa (A. Olszewski [w:] *Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech. Komentarz*, Warszawa 2019, opubl. WKP 2019, art. 11). Mając na uwadze powyższe, weryfikacja wniosków kandydatów do przyjęcia do klubu, musi odbywać się tylko i wyłącznie w oparciu o warunki przyjmowania dzieci ustalone w statucie. Statut placówki jest jedynym dokumentem, w którym zagadnienia takie mogą być regulowane, a zatem muszą być określone w sposób kompleksowy, jasny i precyzyjny, pozwalający na przeprowadzenie postępowania rekrutacyjnego. Ponadto z ustawy wynika, że statut winien uwzględniać preferencje przyjęć dzieci niepełnosprawnych oraz fakultatywnie może ustalać preferencje dla dzieci z rodzin wielodzietnych.

Tymczasem, warunki określone w Statucie nie czynią zadość powyższym wymogom.

W § 6 ust. 6 Statutu Rada określiła warunki przyjęcia dziecka do klubu, posługując się sformułowaniem „w szczególności”, a zatem zawarty tam katalog ma charakter otwarty. Oznacza to, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, bowiem to jedynie Rada uprawniona jest do określenia tych warunków, więc powinna

uczynić to w formie katalogu zamkniętego. W przeciwnym razie inny niż Rada organ, w drodze innego niż uchwała aktu, będzie decydował warunkach przyjęcia do klubu.

W § 6 ust. 6 pkt 6 Statutu Rada wskazała, jako warunek przyjęcia do Klubu, *trudną sytuację rodzinną*. Warunek sformułowany jest w sposób niejasny i budzący wątpliwości co rozumienia ww. pojęcia. Ponownie należy podkreślić, że wyłącznie Rada Gminy jest upoważniona do określenia warunków przyjmowania dzieci do klubu, a zatem warunki muszą być sformułowane w sposób jasny i jednoznaczny, niepozostawiający swobody interpretacyjnej dla organów wykonujących uchwałę. Pozostawienie swobody interpretacyjnej innemu organowi (podmiotowi) niż Rada, co do oceny zaistnienia trudnej sytuacji rodzinnej, również stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej i narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę jasności prawa.

Zwrócić również należy uwagę na sposób sformułowania § 6 ust. 6 Statutu. Z jego wykładni wynika, że warunkiem przyjęcia dziecka jest spełnienie co najmniej wszystkich wskazanych tam warunków, co wyklucza dzieci, niespełniające przynajmniej jednego z warunków, uniemożliwiając ich przyjęcie do Klubu. W konsekwencji przyjęcia regulacji § 6 ust. 6 Statutu Rada Gminy doprowadziła do stanu, w którym nie tylko stawia dzieci spełniające ww. warunki w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do tych dzieci, które tych warunków nie spełniają – ale w pewnym sensie pozbawia ich możliwości uczestniczenia w postępowaniu rekrutacyjnym, a tym samym możliwości przyjęcia do Klubu. W szczególności w § 6 ust. 6 pkt 1 i 2 Statutu Rada wymieniła wielodzietność rodziny oraz niepełnosprawność dziecka, co oznacza, że z możliwości przyjęcia do Klubu wykluczono dzieci niespełniające tych warunków, podczas gdy z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika, że Rada obligatoryjnie powinna uwzględnić preferencje dla dzieci niepełnosprawnych oraz fakultatywnie – dla dzieci z rodzin wielodzietnych. Rada nie może zatem wykluczyć z naboru dzieci tych warunków niespełniających. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego preferencja to „przedkładanie czegoś nad coś; pierwszeństwo, przewaga, górowanie nad czymś” (Podręczny słownik języka polskiego, opr. Elżbieta Sobol, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 1996), a także „warunki stworzone jakiejś osobie, organizacji itp., korzystniejsze niż warunki stworzone innym, przedkładanie czegoś nad coś innego, stawianie kogoś wyżej niż kogoś innego” (sjp.pwn.pl/slowniki/preferencja). Preferencja polega zatem na pewnym uprzywilejowaniu, przyznaniu pierwszeństwa określonym grupom dzieci, a nie na dopuszczeniu do procesu rekrutacji wyłącznie tych grup.

Dalej, w § 6 ust. 7 statutu wskazano: *Decyzję o przyjęciu dziecka do Klubu podejmuje Kierownik według kolejności uzyskanych punktów i spełnienia warunków, przy czym dzieci spełniające warunki określone w ust. 6 pkt 1) lub 2) przyjmowane są do Klubu na zasadach preferencyjnych*. Z regulacji Statutu nie wynika jednak, za co i w jakiej ilości przyznawane są punkty w procesie rekrutacji. Ustalenie zasad przyjmowania dzieci do klubu z uwzględnieniem przyznawanych punktów, obliguje Radę do precyzyjnego określenia tych zasad w Statucie. W przeciwnym razie rekrutacja będzie odbywała się na zasadach określonych przez inny podmiot, co oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej. Ponadto Rada wskazała, że decyzja o przyjęciu do Klubu ma być podejmowana według kolejności spełnienia warunków, podczas gdy ze Statutu nie wynika, aby warunkom określonym w § 6 ust. 6 Statutu przyznano rangę, czy kolejność, według której miałyby być przyjmowane dzieci do Klubu. Ze Statutu nie wynika również, aby o kolejności przyjęcia do Klubu decydowała liczba spełnionych warunków, lecz jak wyżej wskazywano, § 6 ust. 6 Statutu sformułowano w sposób wskazujący na konieczność spełnienia wszystkich wymienionych tam warunków, celem przyjęcia do klubu. Statut jest zatem wewnętrznie sprzeczny w tym zakresie.

Ponadto, zwrócić należy uwagę, na wskazanie w powyższej regulacji, że *dzieci spełniające warunki określone w ust. 6 pkt 1) lub 2) przyjmowane są do Klubu na zasadach preferencyjnych*. Rada nie określiła jednak, stosownie do wymogu z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy, na czym ta preferencja miałaby polegać, np. czy dzieci te przyjmowane są w pierwszej kolejności przed pozostałymi dziećmi, czy uzyskują dodatkowe punkty w procesie rekrutacyjnym. Rada nie wypełniła zatem również delegacji ustawowej w tym zakresie.

Dalej, w § 6 ust. 10 Statutu wskazano: *W miarę posiadania wolnych miejsc do Klubu mogą być przyjmowane także dzieci spoza Gminy Opatów*. Tymczasem z § 6 ust. 6 Statutu nie wynika, aby warunkiem przyjęcia do Klubu było zamieszkiwanie na terenie Gminy Opatów. Powyższe również czyni Statut niejasnym i powoduje wątpliwości interpretacyjne, co do warunków przyjęcia dziecka do Klubu.

Wątpliwości interpretacyjne budzą również regulacje § 6 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym *dzieci przyjmowane są do Klubu przez cały rok w miarę dostępnych miejsc* oraz § 6 ust. 4 Statutu, zgodnie z którym *rozpoczęcie działalności edukacyjnej i opiekuńczej na rzecz przyjętych do Klubu następuje w dniu 1 lutego oraz 1 lipca danego roku*. Nie jest jasne, czy dzieci przyjmowane są do Klubu „na bieżąco” przez cały rok, czy też dwa razy w roku we wskazanych w ust. 4 terminach.

Reasumując, warunki przyjmowania do Klubu dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych, zostały określone przez Radę w sposób niepełny i niejasny, z naruszeniem zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Tak określone warunki uniemożliwiają przeprowadzenie postępowania rekrutacyjnego na podstawie Statutu. Oznacza to, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Rada nie wypełniła delegacji z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy, tj. nie określiła warunków przyjmowania dzieci w przypadku nieobecności dziecka w klubie dziecięcym. Zgodnie z art. 18b ustawy dyrektor klubu dziecięcego może przyjąć na miejsce tego dziecka na czas jego nieobecności inne dziecko, na podstawie umowy z jego rodzicami. Warunki, na jakich dziecko może być przyjęte na miejsce nieobecnego dziecka powinny zostać ustalone przez radę w statucie klubu. W analizowanym Statucie Rada w § 6 ust. 3 wskazała wyłącznie: *W przypadku nieobecności dziecka w Klubie Kierownik Klubu może przyjąć na miejsce tego dziecka na czas jego nieobecności inne dziecko, na podstawie umowy z jego rodzicami*. Przepis ten zatem powtarza jedynie przepis art. 18b ustawy, przyjmując ogólny postulat przyjmowania dzieci na miejsce dzieci nieobecnych, ale nie kreuje żadnych warunków, na jakich miałyby się to odbywać. Tym samym należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała nie reguluje w wystarczający sposób elementu obligatoryjnego z art. 11 ust. 2 pkt 3a ustawy, czym istotnie narusza prawo.

W rozdziale 4 Statutu, tj. *Zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie dziecka*, Rada przyjęła:

§ 8. 1. Opieka nad dzieckiem w Klubie jest odpłatna i obejmuje:

- 1) *opłatę za pobyt dziecka w wysokości ustalonej przez Radę Gminy Opatów w drodze uchwały,*
- 2) *opłatę za wyżywienie, w formie dziennej stawki żywieniowej. Maksymalną wysokość stawki żywieniowej określa Rada Gminy Opatów w drodze uchwały.*

Powyższa regulacja wykracza poza materię statutową, bowiem ma charakter wyłącznie informacyjny – nie wprowadza nowej treści normatywnej, zatem nie może znajdować się w akcie prawa miejscowego. Kwestie dotyczące ustalania opłat za pobyt dziecka w klubie dziecięcym stanowią materię uchwały podejmowanej przez Radę Gminy na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy i brak jest podstaw do informowania o tym w Statucie Klubu. Z przepisu art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy wynika natomiast kompetencja organu stanowiącego gminy do określenia zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w klubie, a nie do ustalania zasad opłat za pobyt i wyżywienie obowiązujących w tym klubie. Rada w analizowanym Statucie nie ustaliła takich zasad, a zatem nie wypełniła delegacji z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada nie określiła również w Statucie zasad udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w klubie dziecięcym, stosownie do wymogu art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy. W tym zakresie Rada wskazała wyłącznie w § 9 ust. 5 Statutu, że *Kierownik współpracuje z rodzicami (prawnymi opiekunami) w celu podnoszenia jakości sprawowanej opieki, wychowania i edukacji dzieci oraz wspomagania rodziny w wychowaniu dziecka*. Regulacja ta nie określa jednak żadnych zasad, na jakich rodzice mogą brać udział w zajęciach prowadzonych w Klubie, a zatem Rada w sposób istotny naruszyła art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy poprzez nieuwzględnienie w statucie elementu w nim wymienionego.

Reasumując, Rada w analizowanym Statucie nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 11 ust. 2 pkt 3, 3a, 4 i 5 ustawy, tj.:

- nie uregulowała w sposób precyzyjny i jasny warunków przyjmowania dzieci do Klubu, w tym nie określiła preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz dzieci z rodzin wielodzietnych (mimo że postanowiła taka preferencję przyznać, ale nie jest jasne, na czym ona polega);
- nie uregulowała warunków przyjmowania dzieci w przypadku nieobecności dziecka w Klubie, tj. w przypadku, o którym mowa w art. 18b;
- nie określiła zasad ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w Klubie;
- nie określiła zasad udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w Klubie.

Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 2 pkt 3, 3a, 4 i 5 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego uchwała zawiera inne wady prawne.

W § 2 Statutu Rada wskazała: *Klub działa na podstawie przepisów prawa, to jest:*

- 1) ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U.2024.338 t.j. z późn. zm.),
- 2) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2024.1465 t.j. z późn. zm.),
- 3) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2024.1530 t.j. z późn. zm.),
- 4) Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych, jaki musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy (Dz.U.2019.72.),
- 5) innych przepisów dotyczących samorządowych jednostek organizacyjnych,
- 6) niniejszego Statutu i Regulaminu Organizacyjnego Klubu.

W powyższej regulacji Statutu Rada Gminy utworzyła katalog aktów prawnych stanowiących podstawę działalności Klubu. 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 ujemnie 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 § 1 ust. 5 Statutu przyjęto: *Nadzór nad działalnością Klubu sprawuje Wójt Gminy Opatów.*

Należy wskazać, że z delegacji ustawowej oraz z pozostałych przepisów omawianej ustawy nie można wywieść kompetencji Rady do określenia organów nadzorujących działalność klubu dziecięcego, bowiem nadzór nad klubami dziecięcymi został już uregulowany przez ustawodawcę m.in. w art. 54 ust. 1-2 i art. 55 ust. 1-2 ustawy, co oznacza, że organ stanowiący gminy nie jest uprawniony powtarzać, modyfikować czy uzupełniać przedmiotowej kwestii w Statucie tej jednostki, gdyż stanowi to istotne naruszenie prawa. Uprawnienia wójta w zakresie sprawowania nadzoru nad klubami dziecięcymi w określonym zakresie wynikają zatem wprost z przepisów rangi ustawowej, a Rada nie ma uprawnienia do ich modyfikowania.

W § 6 ust. 1 Statutu Rada przyjęła: *Do Klubu mogą być przyjmowane dzieci w wieku od ukończenia pierwszego roku życia do trzeciego roku życia (nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego, w którym dziecko ukończy trzeci rok życia) z zastrzeżeniem, że jeżeli niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym, lub w sytuacji gdy rozwój psychomotoryczny dziecka nie pozwala na objęcie go tym wychowaniem – opieka w Klubie może być sprawowana do końca roku szkolnego, w którym dziecko ukończy 4 lata – pod warunkiem, że rodzice (opiekunowie prawni) złożą oświadczenie o przeszkodach w objęciu dziecka wychowaniem przedszkolnym.*

Powyższe wykracza poza delegację ustawową, bowiem stanowi modyfikację art. 2 ust. 3 i 4 oraz art. 7 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 i 4 ustawy:

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.*

Natomiast z art. 7 ust. 2 ustawy wynika, że: *Opieka w klubie dziecięcym jest sprawowana nad dziećmi w wieku od ukończenia 1 roku życia.*

Materia związana z wiekiem dziecka, które może zostać objęte opieką w klubie dziecięcym została uregulowana w ww. przepisach, zatem Rada nie ma kompetencji do wypowiedzania się w tym zakresie.

Poza delegację ustawową wykracza również rozdział 7 Statutu, tj. *Postanowienia końcowe*. W § 11 ust. 1-3 Statutu zawarto wyłącznie postanowienia o charakterze informacyjnym dot. trybu zmiany statutu (ust. 1), co wynika z art. 11 ustawy, wskazania, że regulaminy wewnętrzne muszą być zgodne ze Statutem (ust. 2), co wynika z wyżej omówionej hierarchii aktów prawnych oraz charakteru działalności Klubu (ust. 3), co uregulowano już w § 3 Statutu.

Ponadto w § 11 ust. 4 wskazano, że: *Statut wchodzi w życie z dniem wpisu do Rejestru Gminnych Żłobków i Klubów Dziecięcych*. Tymczasem z § 3 uchwały wynika, że *wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Powyższe regulacje są ze sobą sprzeczne, co powoduje, że z uchwały nie wynika data wejścia w życie Statutu.

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 56/XII/2025 Rady Gminy Opatów z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Klubowi Dziecięcemu „Bajkowy Świat Malucha” w Wilkowiecku – 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-Łakomy