



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 marca 2025 r.

Poz. 1689

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.135.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 marca 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 XI/4/2025 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 28 stycznia 2025 r. w sprawie nadania statutu Żłobka w Krzyżanowicach, w części określonej w:

- 1) § 2 załącznika do uchwały oraz poprzedzającego go tytułu: *Żłobek działa na podstawie:*, jako sprzecznej art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*;
- 2) § 9 ust. 1 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. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2025 r. Rada Gminy Krzyżanowice podjęła uchwałę Nr XI/4/2025 w sprawie nadania statutu Żłobka w Krzyżanowicach, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *STATUT ŻŁOBKA W KRZYŻANOWICACH*, 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 4 lutego 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 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.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały należy wskazać, że Rada w treści § 2 Statutu oraz poprzedzającego go tytułu, postanowiła, iż:

Żłobek działa na podstawie:

§ 2. 1. 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.).

2. Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.).

3. Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.),

4. Niniejszego Statutu.

Organ nadzoru podkreśla, że na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: *działa na podstawie* pełni co do istoty funkcję przesądzenia o konkretnych aktach prawnych, które miałyby mieć zastosowanie co do funkcjonowania żłobka. Z kolei wyliczenie takie nie wyczerpuje wszystkich możliwych przypadków, obejmuje jedynie akty prawne najważniejsze dla funkcjonowania danej jednostki.

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. 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).

Przechodząc dalej należy wskazać, że w Rozdziale 7. Statutu, zatytułowanym: *Mienie i gospodarka finansowa*, Rada w § 9 ust. 1 Statutu postanowiła, iż: *Mienie Żłobka jest mieniem komunalnym stanowiącym własność Gminy Krzyżanowice*.

W tym miejscu należy wskazać, że powyższy przepis nie stanowi materii statutowej i tym samym zamieszczenie go w przedmiotowej uchwale istotnie narusza prawo. Stanowienie w przedmiocie mienia, które zostanie przekazane danej jednostce w zarząd jest materią właściwą dla uchwały w sprawie jej utworzenia (art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) i regulacje takie nie mogą być zawarte następnie w statucie.

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 sprzeczności z określonym przepisem prawnym. 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. 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).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/4/2025 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 28 stycznia 2025 r. w sprawie nadania statutu Żłobka w Krzyżanowicach – 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