



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 stycznia 2026 r.

Poz. 529

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.764.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/146/2025 Rady Gminy Miedźna z dnia 2 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XX/162/2020 Rady Gminy Miedźna z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu Żłobka „Kubusiowe Maluchy”, w części określonej w § 1 w zakresie w jakim wprowadza zmiany w § 10 ust. 1, ust. 2 w zakresie wyrazów „z zastrzeżeniem ust. 3” oraz ust. 3 załącznika do uchwały XX/162/2020, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 grudnia 2025 r. Rada Gminy Miedźna podjęła uchwałę Nr XX/146/2025 w sprawie zmiany uchwały nr XX/162/2020 Rady Gminy Miedźna z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu Żłobka „Kubusiowe Maluchy”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie 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. Ustawodawca wskazał niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie żłobka, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności”. Użycie tego zwrotu rozumieć należy w ten sposób, że ww. elementy mają charakter obligatoryjny i muszą zostać zamieszczone w statucie. Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie również innych, niewymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak przede wszystkim statut swym zakresem przedmiotowym w całości powinien odpowiadać treści art. 11 ust. 2 ustawy.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika 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 uszczegółwiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień (wyrok Naczelnego Sądy Administracyjnego z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 6962/21).

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 wykroczyć 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.

Rada przepisem § 1 uchwały postanowiła wprowadzić zmiany w uchwale nr XX/162/2020, zwanej dalej „uchwałą zmienianą”, w brzmieniu: *Wprowadza się zmiany w statucie Żłobka „Kubusiowe Maluchy” w Woli, stanowiącym załącznik do uchwały nr XX/162/2020 Rady Gminy Miedźna z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu Żłobka „Kubusiowe Maluchy”, poprzez nadanie nowego brzmienia § 10 statutu:*

„1. Wysokość opłaty za pobyt dziecka w żłobku, maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie oraz wysokość opłaty dodatkowej za przekroczenie wymiaru 10 godzin dziennie ustala w drodze uchwały Rada Gminy Miedźna.

2. W przypadku nieobecności dziecka w żłobku rodzice ponoszą opłatę za pobyt w pełnej wysokości z zastrzeżeniem ust. 3, natomiast opłata za wyżywienie ponoszona jest proporcjonalnie do ilości dni, w których dziecko korzysta ze żłobka.

3. Jeżeli nieobecność dziecka w żłobku spowodowana jest zawieszeniem lub ograniczeniem działalności żłobka, opłata za pobyt podlega zwrotowi za te dni.

4. W przypadku przyjęcia dziecka do żłobka w trakcie miesiąca rodzice ponoszą opłaty za pobyt dziecka w żłobku proporcjonalnie do ilości dni, w którym dziecko przebywa w żłobku.

5. Opłata za pobyt, opłata za wyżywienie oraz opłata za przekroczenie dziennego wymiaru pobytu powyżej 10 godzin jest wnoszona w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu świadczenia usług.

6. Opłaty za pobyt dziecka w żłobku oraz za wyżywienie wnoszone są przez rodziców na podstawie umowy cywilno-prawnej, zawartej z dyrektorem żłobka.”

W ocenie organ nadzoru przepis § 10 ust. 1 uchwały zmienianej stanowi nieuprawnione powtórzenie przepisu art. 58 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa.* Ponadto powyższa regulacja ma charakter wyłącznie informacyjny – nie wprowadza nowej treści normatywnej, zatem nie może znajdować się w akcie prawa miejscowego.

Przepis § 10 ust. 3 uchwały zmienianej – został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Przepis ten dotyczy sytuacji, w której żłobek nie świadczy usług, gdyż nastąpiła przerwa w funkcjonowaniu żłobka wskutek zawieszenia lub ograniczenia działalności Żłobka. Oznacza to, że art. 11 ust. 2 ustawy, nie będzie miał tu zastosowania, ponieważ jego dyspozycja dotyczy sytuacji, w których żłobek działa i świadczy usługi. I tylko wtedy można określić zasady ustalania opłat za pobyt i wyżywienie w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym spowodowanych przykładowo stanem zdrowia czy

pobytem w sanatorium itp. W związku z czym należy uznać, że przedmiotowym przepisem 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.;

W związku z wyeliminowaniem z obrotu prawnego przepisu § 10 ust. 3 uchwały zmienianej, konieczne staje się stwierdzenie nieważności przepisu § 10 ust. 2 uchwały zmienianej w zakresie wyrazów „z zastrzeżeniem ust. 3,”

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej na wstępie.

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). Wszystkie przywołane wyroki dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

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 XX/146/2025 Rady Gminy Miedźna z dnia 2 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XX/162/2020 Rady Gminy Miedźna z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu Żłobka „Kubusiowe Maluchy”, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz