



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 26 lipca 2019 r.

Poz. 5383

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.455.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IX/64/2019 Rady Gminy Krzyżanowice z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie utworzenia Żłobka w Tworkowie i nadania mu statutu, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 409 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

### **Uzasadnienie**

W dniu 19 czerwca 2019 r. Rada Gminy Krzyżanowice podjęła uchwałę w sprawie utworzenia Żłobka w Tworkowie i nadania mu statutu. Załącznikiem do uchwały jest statut żłobka.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 czerwca 2019 roku.

Rada Gminy działając w oparciu o art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869) zadecydowała w jednej uchwale o utworzeniu jednostki budżetowej (§ 1, § 2 i § 4 uchwały) oraz nadaniu tej jednostce statutu (§ 3 uchwały).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że: *uchwały rady gminy o utworzeniu, likwidacji, przekształceniu zakładu budżetowego nie są aktami prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych* (uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2005 roku, sygn. II OSK 332/05, Legalis nr 75593 oraz uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2010 roku, sygn. I OSK 1628/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niedopuszczalne jest zatem publikowanie ich w wojewódzkim dzienniku urzędowym i uzależnienie od tej czynności uzyskania przez nie mocy obowiązującej. Tym samym niedopuszczalne jest również zawarcie w takim „zwykłym” akcie prawnym regulacji dotyczących zasad organizacji jednostek gminnych (a więc materii stanowiącej prawo powszechnie obowiązujące). Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia nie tylko różny charakter łączonych norm (skierowanych do różnych adresatów), ale przede wszystkim konieczność zastosowania wobec nich, odrębnych trybów nabywania mocy obowiązującej.

Należy bowiem wskazać, iż każdy akt prawny, zawierający normy o charakterze powszechnie obowiązującym, musi być bezwzględnie ogłoszony, w sposób określony przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podczas, gdy próba urzędowego ogłoszenia uchwał „zwykłych” spotka się z zarzutem naruszenia przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - zawierającego zamknięty katalog aktów, podlegających publikacji w urzędowym publikatorze. Ponadto przemieszanie materii prawa miejscowego (statut żłobka) i prawa wewnętrznego (utworzenie żłobka) w ramach jednego aktu stanowi naruszenie zasady prawidłowej legislacji oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez

nie prawa, będącej pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Wystąpienie omawianej wady może powodować trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów. W konsekwencji może to prowadzić do niezamierzonych przez normodawcę, trudnych do przewidzenia następstw. Z tej przyczyny uzasadnione jest wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Uchwała zawiera również inne naruszenia prawa przemawiające za koniecznością wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 11 ust. 2 ustawy. Przepis ten 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 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.*

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 warunków. 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.

Tymczasem przyjmując przedmiotową uchwałę, Rada Gminy nie wypełniła delegacji z art. 11 ust. 2 ustawy.

Statut żłobka lub klubu dziecięcego ma obowiązkowo określać 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. Statut Żłobka co prawda określa zadania i cele żłobka, nie różnicuje jednak ich, ani sposobu ich realizacji z uwagi na poszczególne rodzaje niepełnosprawności. Zatem przepis § 5 załącznika do uchwały nie realizuje w pełni delegacji ustawowej.

Rada nie określiła warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy). Rada w § 8 ust. 3 załącznika do uchwały wbrew wymogom stawianym przez ustawodawcę - zamiast określić preferencyjne warunki przyjmowania do żłobka dla rodzin wielodzietnych i dla dzieci niepełnosprawnych – w istocie pominęła dzieci niepełnosprawne oraz zrównoważyła warunki przyjmowania do żłobka dla rodzin wielodzietnych (§ 8 ust. 3 pkt 1 załącznika do uchwały) z innymi kryteriami naboru.

Natomiast w § 8 ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że w przypadku, gdy po zastosowaniu kryteriów dodatkowych, o których mowa w ust. 3 liczba kart zgłoszeniowych nadal przekracza liczbę miejsc w Żłobku, decyzję o przyjęciu podejmuje Dyrektor. Rada w § 8 ust. 5 załącznika do uchwały wskazała okoliczności, w których o przyjęciu do żłobka będzie decydować arbitralnie dyrektor żłobka, przy tym nie precyzując jakimi dodatkowymi przesłankami miałby się kierować. Zgodnie z wolą ustawodawcy podmiot tworzący (tu: Rada Gminy Krzyżanowice) został zobowiązany do sprecyzowania jasnych i czytelnych dla

rodziców kryteriów przyjęcia do żłobka. W ocenie organu nadzoru Rada bez podstawy prawnej zrzekła się swojej kompetencji na rzecz innego podmiotu (dyrektora żłobka), co stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy.

Rada Gminy nie określiła również warunków przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b ustawy (art. 11 ust. 2 pkt 3a ustawy). Zgodnie z art. 18b ustawy *w przypadku nieobecności dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym dyrektor żłobka lub klubu dziecięcego może przyjąć na miejsce tego dziecka na czas jego nieobecności inne dziecko, na podstawie umowy z jego rodzicami*. Rada Gminy nie uregulowała warunków przyjmowania do żłobka dzieci na miejsce innego dziecka w przypadku jego nieobecności.

W związku z powyższym, Statut został pozbawiony elementów obligatoryjnych wymaganych upoważnieniem ustawowym, co wpływa na legalność całej uchwały.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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.

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

**Krzysztof Nowak**