



Poznań, dnia 10 kwietnia 2026 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.78.2026.4

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

#### orzekam

nieważność uchwały nr XXV/131/2026 Rady Miejskiej w Ostrorogu z dnia 12 marca 2026 r. w sprawie utworzenia Żłobka „Jasiu” w Ostrorogu oraz nadania statutu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 12 marca 2026 r. Rada Miejska w Ostrorogu podjęła uchwałę nr XXV/131/2026 w sprawie utworzenia Żłobka „Jasiu” w Ostrorogu oraz nadania statutu.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483) oraz art. 8 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i art. 11 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 798)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 18 marca 2026 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Ostrorogu postanowiła utworzyć gminną jednostkę budżetową o nazwie: Żłobek „Jasiu” w Ostrorogu (§ 1 uchwały), jak również nadać żłobkowi statut, stanowiący załącznik do uchwały (§ 4 uchwały).

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798), dalej: „ustawa”: "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)

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

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".

W § 7 uchwały Rada Miejska w Ostrorogu uchwaliła, iż: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2026 r.”.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, z późn. zm.), dalej: „u.o.a.n.”. Naruszeniem obowiązującego prawa jest zapis § 7 uchwały; określenie takiego sposobu wejścia w życie uchwały oznacza, że rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów kierownictwa wewnętrznego, którego wejście w życie nie jest uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.). Stosowanie do art. 40 ust. 1 tej ustawy, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne). W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (por. wyrok WSA w Opolu z 13 września 2011 r., II SA/Op 324/11, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru upoważnienie zawarte w ustawie jest umocowaniem do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Akt ten jest adresowany do obywateli i dotyczy ich praw i obowiązków. Uchwała ma charakter aktu ogólnego, kierowanego

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

do nieokreślonego kręgu adresatów i wywołującego skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gminy. Przepisy zawarte w uchwale są adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, określają zasady ich zachowania i nie konsumują się przez jednorazowe ich zastosowanie.

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 u.o.a.n.: „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Z kolei w myśl art. 13 pkt 2 tej samej ustawy: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy”.

Jak podkreślił WSA w Olsztynie w wyroku z 26 listopada 2014 r., II SA/OI 1076/14, CBOSA: „Uregulowania Statutu (żłobka) skierowane są do podmiotu organizacyjnie nie podporządkowanemu organowi wydającemu ten akt, tj. do dzieci zamieszkałych na terenie miasta (...), a ich celem jest sprawowanie funkcji i opiekuńczej, wychowawczej edukacyjnej nad dziećmi (...) do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko kończy 3 lata życia lub w przypadku gdy niemożliwe lub utrudnione jest objęcie dziecka wychowaniem przedszkolnym - 4 roku życia. Statut ma zatem walor abstrakcyjny, gdyż adresowany jest do dzieci określonej kategorii wiekowej. Jednocześnie uregulowania Statutu mają generalny charakter, tzn. określają adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy, w przedmiotowym wypadku dzieci o odpowiedniej kategorii wiekowej. Spełniają się zatem wszystkie konstytutywne przesłanki do uznania go za akt prawa miejscowego (...)

Organ nadzoru wskazuje, iż skoro podjęta przez Radę Miejską w Ostrorogu uchwała tworząca żłobek i nadająca statut ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który miałby obowiązywać na obszarze gminy, to jej publikacja staje się obowiązkowa. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), co w niniejszej sprawie oznacza publikację uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 u.o.a.n.) niezwłocznie po jej podjęciu przez radę. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi bowiem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Nieprawidłowe ustalenie terminu wejścia w życie i brak właściwej publikacji uchwały będącej aktem prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
/-/ Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Ostrorogu

Burmistrz Miasta i Gminy Ostroróg

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [np@poznan.uw.gov.pl](mailto:np@poznan.uw.gov.pl)

[www.gov.pl](http://www.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19