



Poznań, 1 lipca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.122.2026.5

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

orzekam

nieważność § 15 ust. 5 w zakresie wyrazów „Szczegółowe zasady i”, § 15 ust. 6 oraz § 22 ust. 4 załącznika do uchwały nr XXIV/224/2026 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie utworzenia Samorządowego Żłobka w Tulcach i nadania mu statutu.

Uzasadnienie

W dniu 26 maja 2026 r. Rada Gminy Kleszczewo podjęła uchwałę nr XXIV/224/2026 w sprawie utworzenia Samorządowego Żłobka w Tulcach i nadania mu statutu, zwaną dalej „uchwałą”. Załącznikiem do uchwały jest „Statut żłobka samorządowego w Kleszczewie”, zwany dalej „statutem”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.) oraz art. 8 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 czerwca 2026 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl 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, ze zm., zwanej dalej „ustawą”), 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”.

W § 15 ust. 3 statutu określono reguły pierwszeństwa przyjmowania dzieci. Stosownie do § 15 ust. 5 statutu: „Szczegółowe zasady i termin rekrutacji dziecka do Żłobka określi Wójt Gminy Kleszczewo w drodze zarządzenia”.

Zdaniem organu nadzoru § 15 ust. 5 statutu w zakresie, w jakim odnosi się do „szczegółowych zasad” rekrutacji, narusza prawo w stopniu istotnym. Zastrzeżenia budzi możliwość nieuprawnionej i sprzecznej z prawem subdelegacji kompetencji prawotwórczej przyznanej radzie gminy i realizowanej w formie przepisów prawa miejscowego. To na radzie gminy (a nie na wójcie) spoczywa obowiązek uregulowania warunków przyjmowania dzieci do żłobka (por. wyrok WSA w Szczecinie z 21 listopada 2019 r., II SA/Sz 700/19). Pojęcie warunków, o których mowa w normie zawierającej delegację ustawową (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy) nie może być rozumiane inaczej niż jako kryteria, wedle których dzieci są przyjmowane do żłobka. Wypełnienie delegacji ustawowej w tej części wymaga przyjęcia norm powszechnie obowiązujących, kierowanych do adresatów zewnętrznych, określających w istocie rzeczy sytuację prawną rodziców ubiegających się o korzystanie przez dziecko ze świadczeń publicznych udzielanych przez żłobek.

Organu nadzoru wskazuje, że treść kwestionowanego fragmentu § 15 ust. 5 statutu stanowi nieuprawnioną subdelegację kompetencji prawotwórczej i tym samym wykracza poza delegację

ustawową, co stanowi istotne naruszenie prawa i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności tego zapisu.

W § 15 ust. 6 statutu zapisano: „W przypadku uzyskania dofinansowania na funkcjonowanie Żłobka ze środków zewnętrznych, zasady rekrutacji dzieci odbywają się w sposób określony w Regulaminie programu lub projektu”.

Powyższy przepis jest wprost sprzeczny z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym to rada gminy w statucie żłobka ustala warunki przyjmowania dzieci. W ocenie organu nadzoru wyprowadzanie powyższych regulacji poza treść statutu wyraźnie wykracza poza delegację ustawową, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwego zapisu.

Stosownie do § 22 ust. 4 statutu: „W zakresie nieuregulowanym Statutem stosuje się obowiązujące przepisy prawa”.

Zauważyć trzeba, że przepis wynikający z uchwały rady gminy nie może decydować o zakresie stosowania ustaw lub rozporządzeń, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały, jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się statut, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 15 marca 2007 r., II SA/Wr 745/06).

Opisana wada skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 22 ust. 4 statutu jako istotnie naruszającego prawo.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na rozbieżność w oznaczeniu nazwy tworzonej jednostki występującej w uchwale i statucie. W tytule uchwały oraz w jej § 1 jednostkę określono jako „Samorządowy Żłobek w Tulcach”, podczas gdy w tytule statutu oraz w jego § 1 posłużono się nazwą „Żłobek Samorządowy w Kleszczewie”, a we wzorze pieczęci (§ 5 statutu) — „Żłobek Samorządowy w Tulcach”. Rozbieżność dotyczy zarówno szyku samej nazwy, jak i oznaczenia miejscowości będącej siedzibą żłobka. Nazwa i miejsce prowadzenia żłobka stanowią obligatoryjny element statutu (art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy) i wyznaczają m.in. zakres wpisu

do rejestru żłobków i klubów dziecięcych. Mając na względzie możliwość ustalenia woli prawodawcy lokalnego na podstawie tytułu i treści uchwały, organ nadzoru nie czyni z tej rozbieżności samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia nadzorczego. Należy jednak zasignalizować, że tego rodzaju niespójność wewnętrzna aktu jest sprzeczna z wymogiem określoności i poprawnej legislacji wywodzonym z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a oznaczenie jednostki powinno być w obrębie całego aktu konsekwentne i tożsame z danymi ujawnionymi w rejestrze.

W tym stanie rzeczy orzeczono 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, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Gminy Kleszczewo
Wójt Gminy Kleszczewo