



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 28 kwietnia 2026 r.

Poz. 1913

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr P.II.4131.2.122.26 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 kwietnia 2026 r

Działając na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 6 ust.9-12 , § 10 , § 12 , § 13 ust.3 Załącznika do Uchwały nr XXXVI/232/2026 Rady Miejskiej w Iwoniczu-Zdroju z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie utworzenia Żłobka Gminnego w Iwoniczu oraz nadania mu statutu

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2026 r. Rada Miejska w Iwoniczu-Zdroju podjęła uchwałę w sprawie utworzenia Żłobka Gminnego w Iwoniczu oraz nadania mu statutu.

Upoważnienie do podjęcia przedmiotowej uchwały rada wywiodła z treści art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zauważyć trzeba, że przepis art. 11 ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 zawiera upoważnienie dla podmiotu, który utworzył żłobek lub klub dziecięcy, do ustalenia jego statutu. Przepis ten jednocześnie określa zakres przedmiotowy takiego statutu - wskazuje niezbędne elementy, które muszą się znaleźć w jego treści. Analizowany przepis art. 11 ust. 2 ustawy wskazuje na minimum spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Użyte w nim zwrot "w szczególności" zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy także innych, nie wymienionych 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. Należy podkreślić, że stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. W § 6 Rada Miejska w Iwoniczu-Zdroju określiła uprawnienia dyrektora żłobka związane z zarządzaniem, reprezentowaniem, wykonywaniem czynności z zakresu prawa pracy oraz w przedmiocie nadania regulaminu żłobka. Podkreślić trzeba, że zgodnie z zapisami art. 13 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 "Pracą żłobka kieruje dyrektor". Przez kierowanie pracami żłobka, o których mowa w powołanym przepisie ustawy należy rozumieć wszelkie czynności

zapewniające żłobkowi sprawne funkcjonowanie, zarządzanie i wykonywanie zadań w zakresie opieki nad dziećmi, mieszczące się w granicach prawa. Dotyczy to w szczególności dokonywania czynności z zakresu prawa pracy, prowadzenia polityki kadrowej i finansowej żłobka, reprezentowania i wydania aktów związanych z działalnością tej jednostki.

W dalszej kolejności należy podkreślić, że organizację i zasady funkcjonowania żłobka winny być uregulowane w regulaminie organizacyjnym żłobka, a nie w statucie żłobka. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 21 ust. 1 ww. ustawy organizację wewnętrzną żłobka lub klubu dziecięcego określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora żłobka lub osobę kierującą pracą klubu dziecięcego.

W związku z powyższym wprowadzenie do statutu żłobka zapisów dotyczących zadań dyrektora żłobka (§ 6 ust.10) , czy też odnoszących się do arkusza organizacyjnego żłobka (§ 6 ust.11 i 12) stanowi istotne naruszenie prawa. Każdy organ gminy, realizując przysługujące mu kompetencje powinien bowiem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Jako że organy gminy - zgodnie z art. 7 Konstytucji RP - mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, muszą również przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego im przez ustawę.

W § 12 statutu uregulowano kwestie dotyczące nadzoru nad działalnością żłobka sprawowanego przez Burmistrza Gminy Iwonicz-Zdrój. W świetle tego zasadnym jest odwołanie się do regulacji art. 54 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, który stanowi, że „Wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego albo miejsce sprawowania opieki przez dziennego opiekuna, sprawuje nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki”. Ustawa określa zatem zakres nadzoru burmistrza nad działalnością żłobka. Przywołany przepis ustawy ściśle określa uprawnienia organu wykonawczego gminy w zakresie sprawowania nadzoru nad żłobkiem wynikający wprost z przepisów rangi ustawowej, a nie z przepisów uchwały podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Stąd też w ocenie organu nadzoru postanowienia Statutu odnośnie uprawnień nadzorczych Burmistrza Gminy Iwonicz-Zdrój wykraczają poza kompetencję przyznaną radzie gminy przepisem ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Z kolei zapis § 13 ust.3 statutu żłobka stanowiący, że w sprawach nieuregulowanych w statucie zastosowanie mają odpowiednie przepisy powszechnie obowiązujące nie da się pogodzić z hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Zauważyć trzeba, że przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów prawa miejscowego jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych. Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się uchwałę, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXVI/232/2026 Rady Miejskiej w Iwoniczu-Zdroju z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie utworzenia Żłobka Gminnego w Iwoniczu oraz nadania mu statutu we wskazanym zakresie jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU