



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 2 czerwca 2026 r.

Poz. 2261

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.174.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 1 czerwca 2026 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 17 ust. 2, § 18 ust. 1 załącznika do uchwały Nr IV/29/2026 Rady Gminy Jarosław z dnia 4 maja 2026 r. w sprawie utworzenia Samorządowego Żłobka w Pełkiniach i nadania mu statutu.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jarosław podjęła w dniu 4 maja 2026 r. uchwałę Nr IV/29/2026 w sprawie utworzenia Samorządowego Żłobka w Pełkiniach i nadania mu statutu. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 25 maja 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności w części.

Mając na względzie powyższe, należy wskazać co następuje.

Materialnoprawną podstawę podjęcia analizowanej uchwały stanowi 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 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem 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 § 17 ust. 1 i 2 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy Jarosław uregulowała następująco: „1. Nadzór nad działalnością żłobka sprawuje Wójt Gminy Jarosław. 2. Nadzór, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności realizację zadań statutowych, gospodarkę finansową oraz warunki opieki nad dziećmi.”

Powyższy zapis narusza art. 54 ust. 1 i ust. 2 ustawy o opiece nad dziećmi do lat 3, który stanowi: „1. 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. 2. 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, podmiotem zatrudniającym dziennego opiekuna oraz osobą, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, w zakresie: 1) zgodności danych zawartych odpowiednio w rejestrze lub wykazie ze stanem faktycznym; 2) wywiązywania się z obowiązku sporządzania i przekazywania sprawozdań, o których mowa w art. 64; 3) wywiązywania się z obowiązku obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna w związku z otrzymaniem świadczenia "aktywnie w żłobku", o którym mowa w ustawie z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - "Aktywny rodzic"; 4) spełniania przez odpowiednio żłobek, klub dziecięcy lub dziennego opiekuna standardów opieki określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 6c oraz w przepisach odrębnych." Zatem w przywołanym przepisie, ustawodawca wskazał zakres nadzoru wójta, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację tego zakresu w uchwale Rady Gminy Jarosław. Organ nadzoru wyjaśnia, iż modyfikacja bądź uzupełnienie przepisu ustawowego regulacjami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (uzupełniony, powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r.

o sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. o sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r. o sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r. o sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r. o sygn. akt III SA/Wr 555/19).

Zgodnie z § 18 ust. 1 załącznika do analizowanej uchwały, w sprawach nieuregulowanych niniejszym statutem, stosuje się obowiązujące przepisy prawa.

Odnosząc się do przedmiotowego zapisu, należy wskazać, że art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi: „1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. 2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.” Ponadto zgodnie z art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.” Analiza postanowień Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że - niezależnie od zdeterminowania kształtu Konstytucji zasadą jej jurydykacji (rozumianej, jako nadanie ustawie zasadniczej w pełni normatywnego charakteru) oraz zasadą jej judycjalizacji (rozumianej, jako zasada lub nakaz jej bezpośredniego stosowania lub współstosowania, a także rozumianej jako zagwarantowanie poprzez sądowy system bezpośrednich i formalnych gwarancji jej nadrzędności w systemie źródeł prawa) - w kwestii odnoszącej się do systemu źródeł prawa intencje ustrojodawcy były jednoznaczne. Zmierzano do kompleksowego i całościowego uregulowania problematyki źródeł prawa oraz ich systemu (tak w wyroku NSA z dnia 11 października 2021 r. o sygn. akt II GOK 17/18). Zatem Konstytucji RP określa ramy, w których dopuszczalne jest stanowienie aktów prawa miejscowego, jednocześnie umiejscawiając je w hierarchii źródeł prawa na poziomie aktów normatywnych podstawowych. Oznacza to, że wszelkie przepisy zawarte w aktach prawa miejscowego muszą być zgodne z przepisami ustawowymi, a każda ich niezgodność skutkuje nieważnością przepisów prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 14 maja 2025 r. o sygn. akt III OSK 441/22). Poza tym zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Dodatkowo należy zaakcentować, że przepisy uchwały mające jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza

delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo (por. wyrok NSA z dnia 24 września 2021 r. o sygn. akt I GSK 235/21).

Według organu nadzoru wskazane nieprawidłowości w w/w uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa, za które uznaje się naruszenie powodujące, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2022 r. o sygn. akt III OSK 542/21, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r. o sygn. akt II SA/Wa 2197/16).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka

DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU