



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 4 lutego 2026 r.

Poz. 632

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.449.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 2 lutego 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 2025 r., poz. 1153 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 1 pkt 1 w zakresie § 5 ust. 4 pkt 3 i pkt 4 oraz ust. 5 dodanego w Statucie Miejskiego Żłobka Radosny Zakątek w Jarosławiu, § 1 pkt 2 uchwały Nr 342/XXVII/2025 Rady Miasta Jarosławia z dnia 29 grudnia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej o nazwie Miejski Żłobek Radosny Zakątek w Jarosławiu.

Uzasadnienie

Rada Miasta Jarosławia podjęła w dniu 29 grudnia 2025 r. uchwałę Nr 342/XXVII/2025 zmieniającą uchwałę w sprawie utworzenia gminnej jednostki budżetowej o nazwie Miejski Żłobek Radosny Zakątek w Jarosławiu. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 stycznia 2026 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa i w związku z tym w dniu 21 stycznia 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

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 § 1 pkt 1 badanej uchwały organ stanowiący gminy uregulował, że w § 5 Statutu Miejskiego Żłobka Radosny Zakątek w Jarosławiu dodaje się ust. 4, 5 i 6 w brzmieniu: „4. Rodzice (opiekunowie prawni) dziecka uczęszczającego do Żłobka mogą uczestniczyć w:

- 1) zajęciach adaptacyjnych,
- 2) zajęciach otwartych organizowanych w danej grupie wiekowej, co najmniej 1 raz w roku,
- 3) imprezach i uroczystościach okolicznościowych,

4) spotkaniach grupowych i zebraniach ogólnych.

5. Rodzice (opiekunowie prawni) dzieci uczęszczających do Żłobka mogą brać udział także w spotkaniach prowadzonych przez specjalistę między innymi: pedagoga, psychologa, dietetyka, oraz warsztatach tematycznych z zakres rozwoju, wychowania i edukacji małego dziecka, organizowanych na terenie Żłobka.

6. Udział rodziców (opiekunów prawnych) w zajęciach może odbywać się na następujących zasadach:

- 1) udział w zajęciach rodzic (opiekun prawny) zgłasza Dyrektorowi co najmniej z tygodniowym wyprzedzeniem,
- 2) w zajęciach każdorazowo może wsiąść udział nie więcej niż 3 rodziców (opiekunów prawnych), w przypadku większej liczby chętnych decyduje kolejność zgłoszeń.”

Rada Miasta Jarosława uregulowała w przedmiotowej uchwale, że rodzice mogą brać udział w imprezach uroczystościach okolicznościowych, spotkaniach grupowych, zebraniach ogólnych oraz spotkaniach ze specjalistami, lecz pominęła uregulowanie zasad obecności na nich rodziców. Powyższe potwierdza brzmienie ust. 6 dodanego paragrafu, w którym mowa tylko o zasadach uczestnictwa w zajęciach odbywających się w żłobku. Nie sposób jednocześnie uznać, że ta regulacja może odnosić się do innych aktywności rodziców w życiu żłobka (np. spotkania, uroczystości), ponieważ wprost w nim określono maksymalną liczbę rodziców mogących brać udział w takich zajęciach. Oczywiście jest, że takie ograniczenie liczby osób nie może dotyczyć aktywności podanych w dodanym § 5 ust. 4 pkt 3 i 4 oraz ust. 5 w Statucie Miejskiego Żłobka Radosny Zakątek w Jarosławiu, a zatem do nich żadne zasady nie zostały ustalone. Jak stanowi cytowany już art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, statut żłobka reguluje zasady udziału rodziców w zajęciach prowadzonych w żłobku lub klubie dziecięcym. Ustawa zakłada zatem udział rodziców w zajęciach, a w statucie żłobka rada gminy winna określić zasady tego udziału (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 906/19).

Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), a w szczególności z jego § 6 i § 25 w zw. z § 143, jak również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, jak ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 września 2020 r., sygn. akt: IV SA/Po 122/20).

W § 1 pkt 2 analizowanej uchwały, poprzez zmianę § 7 ust. 2 Statutu Miejskiego Żłobka Radosny Zakątek w Jarosławiu, wprowadzono zapis, na mocy którego „w przypadku gdy liczba wniosków o przyjęcie dziecka do Żłobka przekracza liczbę miejsc, pierwszeństwo w przyjęciu do Żłobka mają dzieci spełniające co najmniej jedno z poniższych kryteriów w następującej kolejności: 1) wielodzietność rodziny kandydata (3 i więcej dzieci), 2) niepełnosprawność kandydata, 3) niepełnosprawność obojga rodziców kandydata, 4) niepełnosprawność rodzeństwa kandydata, 5) dziecko, którego jeden z rodziców jest niepełnosprawne, 6) dziecko wychowywane samotnie przez rodzica, 7) objęcie kandydata pieczęią zastępczą, 8) kandydat, którego rodzice albo rodzic samotnie wychowujący dziecko pracują/pracuje lub studiuje/ studiuje w trybie dziennym lub prowadzi/prowadzi gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą, 9) zgłoszenie jednocześnie do tej samej placówki dwojga lub więcej dzieci lub zgłoszenie dziecka posiadającego rodzeństwo w Żłobku, 10) żłobek lub oddział żłobkowy położony najbliżej miejsca zamieszkania dziecka, 11) kandydat, którego rodzice lub rodzic samotnie wychowujący dziecko złożył roczne zeznanie podatkowe PIT za rok poprzedzający rok, w którym odbywa się rekrutacja, w urzędzie skarbowym określając miejsce zamieszkania miejscowość JAROSŁAW.”

W dodatku z wprowadzonego w § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały § 7 ust. 4 Statutu Miejskiego Żłobka Radosny Zakątek w Jarosławiu wynika, że o kolejności przyjęcia do Żłobka w przypadku, gdy taką samą liczbę punktów ustalono dla więcej niż jednego wniosku o przyjęciu do niego decyduje wiek dziecka, którego dotyczy wniosek, odpowiadający wiekowi dzieci w grupie rozwojowej w Żłobku, w której jest miejsce, a w przypadku dzieci w tym samym wieku – kolejność złożenia wniosku. Przy tym Statut tego Żłobka nie stanowi o wskazanej wyżej punktacji.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia, regulujące zasady pierwszeństwa w rekrutacji do Miejskiego Żłobka Radosny Zakątek w Jarosławiu, są sprzeczne z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat w jego obecnym brzmieniu, nadanym mocą art. 68 pkt 5 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz w wychowaniu dziecka - "Aktywny rodzic" (Dz. U. z 2024 r. poz. 858) - od dnia 1 października 2024 r. Przepis ten upoważnia organ stanowiący do ustalenia w statucie żłobka warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych. Ustawodawca określił obligatoryjnie jedną sytuację w której dzieci winny mieć zagwarantowane pierwszeństwo przyjęcia do żłobka, tj. niepełnosprawność dziecka. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2023 r. o sygn. akt III OSK 2987/21, który zachowuje aktualność w omawianym aspekcie: „Odkodowanie normy prawnej zawartej w ww. art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece prowadzi do wniosku, że zakresem ustawowego upoważnienia jest obligatoryjne określenie warunków przyjmowania dzieci wraz z uwzględnieniem preferencji dla rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych. Warunki przyjmowania dzieci do żłobka powinny być określone w sposób najpełniej dostosowujący je do miejscowych warunków oraz potrzeb i w tym zakresie rada gminy tworząc taki żłobek ma dość duży zakres swobody za wyjątkiem konieczności uwzględnienia preferencji przyjmowania dzieci z rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych. (...) Jeżeli bowiem ustawodawca wyraźnie wskazał, że korzystają z preferencji przy ustalaniu warunków przyjmowania dzieci do żłobka te z nich, które pochodzą z rodzin wielodzietnych lub są dziećmi z orzeczeniami o niepełnosprawności, to ww. kryteria (rodzina wielodzietna i status niepełnosprawności) muszą gwarantować preferencję w przyjmowaniu do żłobka w stosunku do innych dzieci. O tym zaś, czy te preferencje będą wynikały np. z dodatkowej liczby punktów lub innych warunków przyjmowania, decyduje rada gminy w statucie żłobka.” Organ nadzoru podkreśla także, że nieuprawnione i sprzeczne z prawem jest dokonywanie subdelegacji kompetencji prawotwórczej, przyznanej radzie gminy i realizowanej w formie przepisów prawa miejscowego, do uregulowania przez inny podmiot w odrębnej formie (np. aktu wewnętrznego) warunków przyjmowania dzieci do żłobka. Pojęcie warunków, o których mowa w normie zawierającą delegację ustawową (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3) nie może być rozumiane inaczej niż jako kryteria według, 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 (tak w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 06.12.2013 r. o sygn. akt IV SA/Gl 85/13).

Organ nadzoru zauważa również, że w § 1 pkt 2 analizowanej uchwały zmieniany § 7 ust. 1 i 3 w/w Statutu zawiera sprzeczne ze sobą regulacje. Zgodnie z pierwszą z nich (§ 7 ust. 1) dopuszczono przyjmowanie do żłobka wyłącznie dzieci zamieszkałe na terenie Gminy Miejskiej Jarosław, bez wskazywania na jakiegokolwiek wyjątki w tym zakresie, choć jednocześnie w § 7 ust. 3 tego statutu uregulowano możliwość przyjmowania pod określonymi warunkami dzieci spoza tego terenu.

W § 1 pkt 2 analizowanej uchwały wprowadzono § 7 ust. 5 Statutu Miejskiego Żłobka Radosny Zakątek w Jarosławiu o brzmieniu: „W przypadku udokumentowanej nieobecności dziecka w Żłobku powyżej 30 dni, Dyrektor Żłobka może przyjąć na miejsce tego dziecka, na czas jego nieobecności inne dziecko na podstawie umowy z jego rodzicami.” W ocenie organu nadzoru powyższy zapis nie realizuje w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego. Stanowi on jedynie powielenie materii wynikającej z art. 18b ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, zgodnie z którym 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. Kwestionowane postanowienie zawiera ogólny postulat przyjmowania dzieci na miejsce dzieci nieobecnych, ale nie kreuje żadnych warunków, na jakich miałyby się to odbywać. Natomiast Rada Miasta Jarosławia, w oparciu o treść art. 11 ust. 2 pkt 3a w zw. z art. 18b w/w ustawy, powinna

ustanowić warunki przyjmowania dzieci do żłobka, które będą mogły zostać uwzględnione (zastosowane) wówczas, gdy dziecko - wychowanek żłobka będzie nieobecny. Należy również pamiętać, że dziecko przyjęte na podstawie takich warunków staje się wychowankiem żłobka jedynie na czas nieobecności już przyjętego do żłobka dziecka.

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).

Biorąc pod uwagę powyższe, zaznaczenia wymaga fakt, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Nie ulega wątpliwości, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997).

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