



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 czerwca 2026 r.

Poz. 3005



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.171.2026

Lublin, dnia 12 czerwca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIII/128/26 Rady Gminy Garbów z dnia 14 maja 2026 r. w sprawie utworzenia Klubu Dziecięcego pod nazwą Gminny Klub Malucha w Borkowie i nadania statutu, w części obejmującej §7 ust. 3 zd. drugie i § 20 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/128/26 Rady Gminy Garbów z dnia 14 maja 2026 r. w sprawie utworzenia Klubu Dziecięcego pod nazwą Gminny Klub Malucha w Borkowie i nadania statutu, w części obejmującej § 7 ust. 3 zd. drugie i § 20 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIII/128/26 została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 maja 2026 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazane zostały przepisy m.in. art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz 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.).

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, żłobki i kluby dziecięce mogą tworzyć i prowadzić jednostki samorządu terytorialnego oraz instytucje publiczne.

Jednostki samorządu terytorialnego tworzą żłobki i kluby dziecięce w formie samorządowych jednostek budżetowych (art. 8 ust. 2 ww. ustawy).

Jak zaś stanowi art. 11 tej ustawy, żłobek i klub dziecięcy działa na podstawie statutu (ust. 1).

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 (ust. 2).

Uchwała podjęta na podstawie art. 11 ust. 2 ww. ustawy jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Rada gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową.

Stosownie do treści § 7 ust 3 zd. drugie Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, *w przypadku, gdy liczba dzieci zgłoszonych do Klubu jest większa niż liczba miejsc pierwszeństwo mają kolejno:*

- 1) *dzieci obojga rodziców pracujących, rodziców samotnie wychowujących i jednocześnie pracujących lub uczących się w systemie stacjonarnym, prowadzących gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą;*
- 2) *dzieci posiadające orzeczenie o niepełnosprawności;*
- 3) *dzieci, których rodzic posiada orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności;*
- 4) *dzieci z rodzin posiadających co najmniej troje dzieci;*
- 5) *dzieci umieszczone w rodzinie zastępczej;*
- 6) *dzieci, których rodzic przebywa na urlopie macierzyńskim/rodzicielskim w związku z opieką nad dzieckiem poniżej 1 roku życia;*
- 7) *dzieci, których rodzeństwo już uczęszcza do Klubu, przedszkola lub szkoły podstawowej, dla których organem prowadzącym jest Gmina Garbów.*

Powyższe postanowienie Statutu regulujące zasady pierwszeństwa w rekrutacji do Klubu Dziecięcego 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 klubu 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 klubu, tj. niepełnosprawność dziecka.

W przyjętej regulacji § 7 ust. 3 zd. drugie Statutu brak jest obligatoryjnych preferencji dla dzieci niepełnosprawnych. Konstrukcja ww. przepisu zastosowana przez uchwałodawcę sprawia, iż dzieciom niepełnosprawnym posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności przyznano pierwszeństwo kolejno po dzieciach *których oboje rodzice pracują, dzieciach rodziców samotnie wychowujących i jednocześnie pracujących lub uczących się w systemie stacjonarnym, prowadzących gospodarstwo rolne lub pozarolniczą działalność gospodarczą*

Taka konstrukcja przepisu nie wypełnia woli ustawodawcy wyrażonej w art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy. Celem regulacji podejmowanych na podstawie upoważnienia udzielonego w tym przepisie jest zagwarantowanie preferencji w przyjmowaniu do klubu w pierwszej kolejności dla dzieci niepełnosprawnych.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2023 r. sygn. akt III OSK 2987/21: "*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. Trafnie strona skarżąca podnosi, że słowo «preferencja» oznacza pierwszeństwo, przewagę, górowanie czegoś nad czymś, przedkładanie czegoś nad coś. Takie znaczenie wynika z języka potocznego (definicji z przytoczonego w skardze kasacyjnej Podręcznego Słownika Języka Polskiego) i takie też znaczenie należało uwzględnić w treści zaskarżonego Statutu. § 10 ust. 2 Statutu zawiera wprawdzie kolejność przyjmowania dzieci («w pierwszej kolejności»), ale nie są to przesłanki skierowane jedynie do dzieci z rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych. Dopiero punkt 11 § 10 ust. 2 Statutu, wskazuje, że z pierwszeństwa korzysta dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności, a punkt 10 tego przepisu wskazuje na dzieci, które posiadają dwoje lub więcej rodzeństwa zamieszkującego wspólnie na stałe. Pozostałe punkty § 10 ust. 2 Statutu (pkt 1-9 i 12-13) określają kolejność w przyjmowaniu do żłobka ze względu na inne kryteria jak np. miejsce zamieszkania, status opiekuna dziecka, itp.(...) Mając powyższe należy stwierdzić, że w sposób oczywisty § 10 ust. 2 Statutu jest sprzeczny z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece. Jeżeli bowiem ustawodawca 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. (...) Zamieszczenie dopiero pod pozycją 10 i 11 ww. przepisu dziecka z rodziny wielodzietnej i z orzeczeniem o niepełnosprawności skutkuje nie tylko brakiem preferencji dla takich dzieci, ale przede wszystkim preferencjami dla dzieci spełniających inne kryteria. (...) Tym samym cel zakładany przez ustawodawcę, jakim była obligatoryjna preferencja dla ww. dzieci nie tylko nie został osiągnięty, ale poprzez treść § 10 ust. 2 pkt 1-9 i § 11 Statutu dzieci wyróżnione na podstawie innych kryteriów korzystały z przyjęcia do żłobka w stosunku do dzieci z rodzin wielodzietnych i dzieci z niepełnosprawnościami. Ustawowy obowiązek preferowania wśród warunków przyjmowania do żłobka dzieci z rodzin wielodzietnych i z niepełnosprawnościami nie został zachowany w § 10 Statutu".

Pomimo, że powyższej oceny NSA dokonał na gruncie art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w jego poprzednim brzmieniu, to w ocenie organu nadzoru przedstawiona wykładnia zachowuje aktualność - w zakresie dotyczącym preferencji dla dzieci niepełnosprawnych - także w obecnym stanie prawnym.

Jak stanowi § 20 Statutu, nadzór nad działalnością w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki sprawuje Wójt Gminy Garbów.

Odnosząc się do powyższej regulacji należy wskazać, iż kwestie nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi zostały uregulowane w rozdziale 7 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Zgodnie z art. 54 ustawy, 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 (ust. 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, 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 (ust. 2).

Powyższy przepis ustawy stanowi kompletną regulację w zakresie uprawnień nadzorczych organu wykonawczego gminy nad klubem dziecięcym utworzonym przez gminę i Rada Gminy nie posiada kompetencji w zakresie dookreślania tych uprawnień w statucie klubu.

Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/128/26 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Garbów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Garbów