



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 stycznia 2026 r.

Poz. 410

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.13.2026.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 27 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/171/25 Rady Miejskiej w Karlinie z dnia 19 grudnia 2025 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Żłobek Miejski w Karlinie oraz nadania jej statutu.*

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Karlinie podjęła uchwałę Nr XXII/171/25 *zmieniającą uchwałę w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Żłobek Miejski w Karlinie oraz nadania jej statutu.*

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 29 grudnia 2025 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały organ stanowiący Gminy Karolino wskazał m.in. art. 11 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3¹⁾, w myśl którego: *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.*

Redakcja cyt. przepisu, w którym prawodawca zobowiązuje podmiot tworzący żłobek do określenia w statucie wymienionych w szczególności elementów, uzasadnia twierdzenie, że wskazane w tym przepisie kwestie mają charakter obligatoryjny.

Oznacza to, że Rada Miejska w Karlinie zobligowana była do uregulowania w statucie Żłobka Miejskiego w Karlinie wszystkich wymienionych w art. 11 ust. 2 zagadnień, w tym również – warunków przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia

¹⁾ Ustawa dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r., poz. 798).

preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych oraz warunków przyjmowania dzieci w przypadku, o którym mowa w art. 18b ustawy, tj.: na czas nieobecności innego dziecka.

Tymczasem, w załączniku do uchwały Nr XXII/171/25, stanowiącym statut Żłobka Miejskiego w Karlinie, nie uwzględniono powyższych elementów.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie ma to, że uchwała w przedmiocie utworzenia żłobka i nadania mu statutu stanowi akt prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił³⁾. Jak podkreślił bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 13 listopada 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 638/24 *statut żłobka nadaje organ założycielski i prowadzący żłobek. Nie ulega wątpliwości, że uchwalony statut ma walor aktu prawa miejscowego, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowymi, a więc regulować kompleksowo wszystkie kwestie wskazane w ustawie. Zastosowanie tu zatem znajdzie zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego stanowiące są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wnosić stąd trzeba, że organ gminy, wydając akt prawa miejscowego, winien uwzględnić ramy wyznaczonego upoważnienia, zaś każde ich przekroczenie kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa⁴⁾. Co wymaga także zaakcentowania, realizując kompetencję wypływającą z przepisu delegacyjnego, rada gminy nie powinna także powtarzać zapisów znajdujących się w aktach hierarchicznie wyżej usytuowanych, a tym bardziej dokonywać ich modyfikacji, zobligowana jest także do wyczerpania delegacji ustawowej poprzez unormowanie wszystkich zagadnień wskazanych przez prawodawcę.*

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *pominięcie przez radę gminy, któregoś z wymienionych elementów statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.*

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego powinien zostać wyeliminowany ze skutkiem ex tunc z lokalnego porządku prawnego⁵⁾.

Na marginesie, mając na względzie, że Rada Miejska w Karlinie, podejmując uchwałę Nr XXII/171/25, dokonała zmiany treści uchwały XXXIV/355/21 z dnia 21 maja 2021 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Żłobek Miejski w Karlinie oraz nadania jej statutu⁶⁾, nie zaś uchwały Nr XIX/179/12 z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Żłobek Miejski w Karlinie oraz nadania jej statutu⁷⁾, organ nadzoru wskazuje, że w myśl § 90 Załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁸⁾ **zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity.***

Zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się zatem w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Nie nowelizuje się zatem przepisów zmieniających, zmianie podlega zawsze tekst pierwotny aktu prawnego wraz z naniesionymi na niego zmianami dokonanymi aktem zmieniającym.

Mając na względzie powyższe, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/171/25 Rady Miejskiej w Karlinie z dnia 19 grudnia 2025 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Żłobek Miejski w Karlinie oraz nadania jej statutu.*

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.).

³⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 905/19.

⁴⁾ Tak m.in. w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 847/14.

⁵⁾ Tak w wyroku z dnia 20 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 959/17

⁶⁾ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2021 r., poz. 2556.

⁷⁾ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 2012 r., poz. 830.

⁸⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski