



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 28 kwietnia 2026 r.

PNIK-I.4131.229.2026

Rada Gminy Sokolniki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436 oraz z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/125/26 Rady Gminy Sokolniki z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie utworzenia Gminnego Klubu Dziecięcego „Sokolik” w Tyblach oraz nadania statutu, w części obejmującej:

- § 6 ust. 13 załącznika do uchwały,
- § 10 ust. 2 załącznika do uchwały oraz
- § 12 w zakresie wyrazów: „w szczególności” załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Sokolniki przedmiotową uchwałą utworzyła gminną jednostkę organizacyjną pod nazwą Gminny Klub Dziecięcy „Sokolik” w Tyblach oraz nadała statut Klubowi Dziecięcemu.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru w zakresie § 6 ust. 13, § 10 ust. 2 i § 12 załącznika do uchwały, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Sokolniki zawiadomienia z dnia 2 kwietnia 2026 r. znak: PNIK-I. 4131.229.2026.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Przewodniczący Rady Gminy Sokolniki w piśmie z 9 kwietnia 2026 r. nie podzielił zastrzeżeń organu nadzoru, wskazując, że kwestionowane przez organ nadzoru regulacje uchwały odpowiadają prawu.

Organ nadzoru nie przychyła się do złożonych wyjaśnień i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z zasadą praworządności organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają w granicach i na podstawie obowiązującego prawa - zasada ta wynika z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, aby wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Materialnoprawną podstawę przedmiotowej uchwały stanowi m.in. 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) dalej: ustawa, wskazujący, co w szczególności powinien określać statut żłobka, stanowiąc, że "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 rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych;
- 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 świetle powyższego nie budzi wątpliwości, że ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do kompleksowej realizacji tej normy, a tym samym statut żłobka lub klubu dziecięcego, jako akt prawa miejscowego, powinien w swojej treści zawierać wszystkie elementy, które wskazał ustawodawca w przywołanym powyżej przepisie ustawy.

Użycie przez ustawodawcę w art. 11 ust. 2 wyrażenia „w szczególności” oznacza, że katalog elementów, które mogą się znaleźć w treści statutu nie jest zamknięty. Przepis ten nie zawiera żadnych szczegółowych wytycznych w tym zakresie, poza nakazem ustalenia preferencji przyjmowania dzieci z rodzin wielodzietnych i dzieci niepełnosprawnych (wyrok WSA w Warszawie z 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 453/20).

Choć posłużenie się przez ustawodawcę w powyższej regulacji wyrażeniem „w szczególności” powoduje, że w statucie mogą zostać uregulowane także inne kwestie aniżeli wymienione w przepisie art. 11 ust. 2 ustawy, to jednak zdaniem organu nadzoru nie sposób uznać, ażeby materia

zamieszczona w kwestionowanych regulacjach Statutu wchodziła w zakres kompetencji Kierownika Klubu Dziecięcego.

Przechodząc do merytorycznej oceny uchwały, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru § 6 ust. 13 Statutu Gminnego Klubu Dziecięcego „Sokolik” w Tyblach, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej: Statut), w którym uchwalono, że szczegółowe zasady postępowania rekrutacyjnego określa Kierownik w drodze zarządzenia, w istotny sposób narusza art. 21 ust. 1 ustawy, gdyż bezpodstawne jest subdelegowanie na Kierownika Klubu tegoż zadania poprzez wydanie w tym zakresie zarządzenia. Jak wynika z art. 21 ust. 1 ustawy, wyłącznie regulamin organizacyjny jest nadawany przez dyrektora żłobka lub osobę kierującą pracą klubu dziecięcego. W ustawie nie ma mowy o regulaminie rekrutacyjnym, jak i o upoważnieniu kierownika/dyrektora do wydawania zarządzeń regulujących tryb i zasady postępowania rekrutacyjnego (tak w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 700/19).

Nadto regulacja zawarta w § 10 ust. 2 Statutu, że dzienną stawkę żywieniową określa Kierownik w drodze zarządzenia, w ocenie organu nadzoru narusza w sposób istotny art. 58 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, gdyż ustawodawca wskazał, że wysokość opłaty oraz opłaty, o której mowa w art. 12 ust. 3, za pobyt dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym utworzonym przez jednostki samorządu terytorialnego albo u dziennego opiekuna zatrudnionego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz maksymalną wysokość opłaty za wyżywienie ustalają, w drodze uchwały, odpowiednio rada gminy, rada powiatu lub sejmik województwa.

Należy również wskazać na sformułowanie, jakim posłużyła się Rada Gminy Sokolniki w § 12 załącznika do uchwały tj. użycie wyrazów "w szczególności", które powoduje niejasność i nieprecyzyjność Statutu Klubu Dziecięcego „Sokolik” w Tyblach w części określającej zadania Kierownika Klubu. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że lokalny prawodawca jest także zobligowany do regulowania w statucie kwestii związanych z zakresem zadań jakie będzie realizował Kierownik tejże gminnej jednostki organizacyjnej w sposób precyzyjny, to jest określając jego zadania w formie katalogu zamkniętego. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby określenie obowiązków Kierownika Klubu Dziecięcego w trybie pozastatutowym, a taki porządek ustrojowy byłby sprzeczny z upoważnieniem zawartym w art. 11 ust. 2 ustawy.

W świetle powyższego, należy stwierdzić, że pozostawienie otwartego katalogu zadań Kierownika Klubu Dziecięcego „Sokolik” w Tyblach może prowadzić do ich powiększenia bez uprzedniej zmiany Statutu w tym zakresie. Postanowienia Statutu zawierające tak skonstruowaną regulację, która w istocie uniemożliwia identyfikację zadań Kierownika tej placówki, należy uznać za wadliwe, gdyż akt prawa miejscowego powinien być jasny i precyzyjny, nie powinien budzić wątpliwości interpretacyjnych, powinien być również kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 39/22). Tymczasem treść § 12 załącznika do uchwały nie została sformułowana w sposób jasny i precyzyjny, gdyż użycie przez Radę Gminy Sokolniki sformułowania "w szczególności" spowodowało, że mamy do czynienia z otwartym katalogiem zadań Kierownika Klubu Dziecięcego,

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. W sytuacji, w której § 6 ust. 13, § 10 ust. 2 oraz § 12 w zakresie wyrazów "w szczególności" załącznika do przedmiotowej uchwały istotnie naruszają art. 11 ust. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 jak również art. 7 Konstytucji RP, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Sokolniki