



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 16 lipca 2026 r.

PNIK-I.4131.483.2026

Rada Miejska w Sulejowie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 XXXVI/332/2026 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 22 czerwca 2026 r. w sprawie utworzenia Żłobka Samorządowego w Uszczynie oraz nadania mu statutu, w części dotyczącej:

- § 6 w zakresie wyrazów: „w szczególności” załącznika do uchwały,
- § 10 ust. 3 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Sulejowie postanowiła utworzyć gminną jednostkę budżetową o nazwie Żłobek Samorządowy w Uszczynie z siedzibą w Uszczynie przy ul. Szkolnej 12 oraz nadać statut tejże jednostce organizacyjnej, stanowiący załącznik do przedmiotowej uchwały - dalej statut.

Postanowienia § 6 w zakresie wyrazów: „w szczególności” załącznika do uchwały oraz § 10 ust. 3 załącznika do uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: F3D3EFB8-899D-4ECC-8A84-9686751DABC2

postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Sulejowie zawiadomienia z dnia 25 czerwca 2026 r. znak: PNIK-I.4131.483.2026.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Przewodniczący Rady Miejskiej w Sulejowie wskazał, że podziela zastrzeżenia organu nadzoru w zakresie § 6 załącznika do uchwały, wskazując jednocześnie, iż zmiana statutu w tym zakresie zostanie dokonana na sesji w dniu 30 - 31 lipca 2026 r.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Sulejowie wskazał również, że zastrzeżenia organu nadzoru co do treści § 10 ust. 3 załącznika do uchwały, są spowodowane nadinterpretacją wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt. III SA/Ł 39/22 przez wojewodę. Przewodniczący wskazał jednocześnie, że „Regulamin rekrutacji, jak wyraźnie zaznaczono, dotyczy jedynie kwestii proceduralnych („postępowanie rekrutacyjne”), takich jak: termin rekrutacji na dany rok szkolny, czy miejsce składania Kart zapisu dziecka do Żłobka itp”.

Organ nadzoru 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

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: F3D3EFB8-899D-4ECC-8A84-9686751DABC2

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 Dyrektora Żłobka.

Przechodząc do merytorycznej oceny uchwały, należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru § 10 ust. 3 statutu, w którym uchwalono, że postępowanie rekrutacyjne określa regulamin wydawany przez Dyrektora Żłobka w drodze zarządzenia, w istotny sposób narusza art. 21 ust. 1 ustawy, gdyż bezpodstawne jest subdelegowanie na dyrektora żłobka 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). Trzeba również jeszcze raz wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy warunki przyjmowania dzieci, z uwzględnieniem preferencji dla dzieci niepełnosprawnych oraz z możliwością uwzględnienia preferencji dla dzieci z rodzin wielodzietnych stanowią materię statutową. Zatem to na radzie gminy spoczywa obowiązek uregulowania szczegółowych warunków przyjmowania dzieci do żłobka. Pojęcie warunków, o których mowa w normie zawierającej delegację ustawową (art. 11 ust. 2 pkt 3 ustawy) - nie może być rozumiane inaczej niż jako zasady i kryteria, wedle których dzieci są przyjmowane do żłobka. Statut żłobka musi określać warunki przyjmowania dzieci do żłobka, czyli musi ustalać harmonogram i procedurę naboru, jak również kryteria, jakie powinno spełniać dziecko i jego opiekunowie prawni, aby zostało ono objęte opieką żłobka. Dyrektor żłobka otrzymał kompetencje do przeprowadzenia rekrutacji dzieci. Tym samym organ nadzoru stoi na stanowisku, że dyrektor żłobka przeprowadza proces rekrutacji, zgodnie z zasadą kompetencyjności, na podstawie przepisów ustawy i statutu żłobka.

Należy również wskazać, że z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika ogólna kompetencja do wykonywania uchwał rady gminy i zadań gminy określonych przepisami prawa. Uregulowanie takie w sposób jednoznaczny wyznacza wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako jedyny uprawniony podmiot do wykonywania uchwał rady gminy i nie daje kompetencji do powierzania wykonania uchwał innej osobie niż wójt (burmistrz, prezydent miasta), Tym samym

LÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: F3D3EFB8-899D-4ECC-8A84-9686751DABC2

również z tego powodu niedopuszczalnym jest przyjęcie przez Radę Miejską w Sulejowie rozwiązania, że to Dyrektor Żłobka wyda regulamin określający postępowanie rekrutacyjne.

Nie można również pominąć art. 2 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) z którego wywodzi się zasadę, że tekst normatywny musi spełniać wymogi precyzji, jasności i komunikatywności, czyli zasadę poprawnej legislacji. W wyroku z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. W tym samym wyroku Trybunał uściślił, że „związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalala na wyegzekwowanie” (podobnie np. w wyroku TK z dnia 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83). Tymczasem przyjmując argumentację przedstawioną przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Sulejowie w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, trzeba wskazać, że regulacja § 10 ust. 3 statutu tego wymogu nie spełnia, ponieważ adresaci tejże regulacji, nie mogą w sposób bezsporny odkodować, że „Regulamin rekrutacji, jak wyraźnie zaznaczono, dotyczy jedynie kwestii proceduralnych („postępowanie rekrutacyjne”), takich jak: termin rekrutacji na dany rok szkolny, czy miejsce składania Kart zapisu dziecka do Żłobka itp”.

Należy również wskazać na sformułowanie, jakim posłużyła się Rada Miejska w Sulejowie w § 6 statutu tj. użycie wyrazów "w szczególności", które powoduje niejasność i nieprecyzyjność Statutu Żłobka Samorządowego w Uszczynie w części określającej zadania Dyrektora Żłobka. 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 Dyrektora Żłobka 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 Dyrektora Żłobka może prowadzić do ich powiększania 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 § 6 statutu nie została sformułowana w sposób jasny i precyzyjny, gdyż użycie przez Radę Miejską w Sulejowie sformułowania "w szczególności" spowodowało, że mamy do czynienia z otwartym katalogiem zadań Dyrektora Żłobka.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: F3D3EFB8-899D-4ECC-8A84-9686751DABC2

W sytuacji, w której przedmiotowa uchwała w istotny sposób narusza ww. przepisy prawa, 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:

Burmistrz Sulejowa

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: F3D3EFB8-899D-4ECC-8A84-9686751DABC2