



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 25 listopada 2025 r.

PNIK-I.4131.787.2025

Rada Miejska w Lutomiersku

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)

stwierdzam nieważność

§ 12 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały Nr XXVI/162/25 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 27 października 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie utworzenia Żłobka Samorządowego we Wrzącej oraz nadania statutu.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Lutomiersku zmieniła uchwałę Nr II/13/24 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie utworzenia Żłobka Samorządowego we Wrzącej oraz nadania statutu.

Postanowienia uchwały zmieniającej budziły zastrzeżenia organu nadzoru w zakresie § 12 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały Nr XXVI/162/25 Rady Miejskiej w Lutomiersku, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do rady zawiadomienia z dnia 13 listopada 2025 r. znak: PNIK-I.4131.787.2025.

W odpowiedzi z 21 listopada 2025 r. na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Przewodniczący Rady Miejskiej w Lutomiersku nie podzielił zastrzeżeń organu nadzoru, uznając że treść § 12 ust. 2 pkt 2 Statutu jest zgodna z prawem i stanowi zamknięty katalog.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Na wstępie należy podkreślić, że rada gminy nie jest prawodawcą samodzielnym, gdyż może stanowić normy prawne działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnie kompetencji. Tym samym uchwała w sprawie nadania statutu jak i uchwały zmieniające nie są aktem autonomicznym. Przy uchwalaniu tego aktu moc wiążącą dla rady gminy stanowią zatem – obok ustawy zasadniczej – ustawy zwykłe. Ograniczenia swobody gminy będą zatem polegały na: zakazie uregulowania szczegółowych kwestii odmiennie, niż czynią to przepisy ustawy, zakazie powtarzania rozwiązań przyjętych w przepisach ustawowych, obowiązku uregulowania w statucie żłobka zagadnień, do których uregulowania w drodze statutu została gmina upoważniona przez wyraźny przepis ustawy. Co więcej akt uchwalony przez gminę nie powinien także zawierać przepisów zredagowanych w sposób niezrozumiały, niejasny lub budzący wątpliwości interpretacyjne.

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), 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, jako akt prawa miejscowego, powinien w swojej treści zawierać wszystkie elementy, które wskazał ustawodawca w przywołanym powyżej przepisie ustawy.

Tymczasem sformułowanie, jakim posłużyła się Rada Miejska w Lutomiersku w § 12 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały tj. użycie wyrazów "inne dochody uzyskane w sposób przewidziany prawem", powoduje niejasność i nieprecyzyjność Statutu w części określającej możliwe źródła dochodów żłobka. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że lokalny prawodawca jest także zobligowany do regulowania w statucie tej kwestii w sposób precyzyjny, to jest określając źródła dochodów w formie katalogu zamkniętego. Przyjęcie odmiennego stanowiska umożliwiłoby określenie tych źródeł 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 źródeł finansowania może prowadzić do ich powiększania bez uprzedniej zmiany Statutu w tym zakresie. Postanowienia Statutu zawierające tak skonstruowaną regulację, która w istocie

uniemożliwia identyfikację dochodów żłobka, 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.

Pogląd zaprezentowany przez organ nadzoru w niniejszej sprawie, w odniesieniu do prawidłowości konstruowania treści Statutu znalazł potwierdzenie w judykaturze - vide wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 39/22.

Organ nadzoru wskazuje, że regulacje zawarte w § 12 ust. 2 pkt 2 Statutu Żłobka Samorządowego we Wrzącej, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały w zakresie wyrazów "inne dochody uzyskane w sposób przewidziany prawem", nie spełniają wymogów poprawnej legislacji. Tak skonstruowane postanowienie Statutu, w ocenie organu nadzoru, powoduje niejasność i nieprecyzyjność zapisów Statutu, gdyż ustalają otwarty katalog źródła finansowania żłobka, wskazując, że dochodem żłobka są również inne dochody uzyskane w sposób przewidziany prawem, co w konsekwencji oznacza, że powyższe kwestie określono jedynie w sposób przykładowy i niepełny odsyłając do innych ustaw. Dopiero w odpowiedzi na zawiadomienie organu nadzoru zostały wskazane inne dochody gminy takie jak dotacje rządowe, środki unijne, dotacje z powiatowego urzędu pracy oraz porozumienie międzygminne w sprawie finansowania pobytu dziecka w miejscu opieki.

W sytuacji, w której § 12 ust. 2 pkt 2 załącznika do ww. uchwały, w istotny sposób narusza prawo, 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 Miasta i Gminy Lutomiersk