



Poznań, 1 lipca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.127.2026.5

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność załącznika do uchwały nr XXVIII/191/2026 Rady Gminy Stare Miasto z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami działającymi na terenie Gminy Stare Miasto w części obejmującej:

- 1) wyrazy „oraz statutem” w pkt III ppkt 1,
- 2) pkt III ppkt 2 i ppkt 3,
- 3) pkt IV do XII

– ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2026 r. Rada Gminy Stare Miasto podjęła uchwałę nr XXVIII/191/2026 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami działającymi na terenie Gminy Stare Miasto, dalej „uchwała”. „Plan nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki nad dziećmi w wieku do lat 3” stanowi załącznik do uchwały, dalej „załącznik”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436, z 2026 r. poz. 252), art. 54 i 55 w związku z art. 6c ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798, z późn. zm.) oraz § 1, § 4-9 oraz Załącznika nr 1 do Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

Spółecznej z dnia 13 grudnia 2024 r. w sprawie standardów opieki sprawowanej nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1882)”.
Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 czerwca 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 55 ust. 1 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., zwanej dalej „ustawą”), zgodnie z którym nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały. Upoważnienie to obejmuje wyłącznie przyjęcie planu nadzoru – określenie przedmiotu nadzoru w granicach art. 54 ust. 1 i 2 ustawy oraz częstotliwości i harmonogramu planowych czynności kontrolnych. Pozostałe elementy nadzoru ustawodawca uregulował samodzielnie i adresował do organu wykonawczego gminy: czynności prowadzone poza planem (art. 55 ust. 2 ustawy), osoby upoważnione i ich uprawnienia (art. 56 ustawy) oraz postępowanie w razie stwierdzenia nieprawidłowości i jego skutki (art. 57 ustawy).

Określenie sposobu wykonania uchwały – w tym tego, przez kogo, w jakich terminach i w jakim trybie realizowane są wynikające z niej zadania – należy przy tym do wójta (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2026 r., poz. 662), nie zaś do rady (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 17 grudnia 2015 r., IV SA/Wr 680/15 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 28 stycznia 2010 r., II SA/Go 1011/09).

Regulując w załączniku tryb prowadzenia czynności nadzorczych, rada wykroczyła poza zakres kompetencji z art. 55 ust. 1 ustawy, wkraczając zarazem w kompetencje wójta jako organu sprawującego nadzór. Niezależnie od tego, w zakresie, w jakim postanowienia załącznika powielają lub modyfikują treść art. 54–57 ustawy, naruszają one § 135 i § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się wyłącznie przepisy regulujące sprawy przekazane w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się przepisów ustaw. Powtórzenie lub modyfikacja przepisu ustawowego w akcie podstawowym stanowi bowiem w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia albo z przekroczeniem jego granic, co oznacza naruszenie art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.). Taki zabieg – jako dezinformujący – może prowadzić do interpretacji przepisu w kontekście uchwały, a w konsekwencji do zmiany intencji ustawodawcy (por. wyroki WSA w Poznaniu z 17 sierpnia 2011 r., IV SA/Po 591/11 oraz z 4 listopada 2020 r., IV SA/Po 614/20).

W pkt III ppkt 1 załącznika objęto planowymi czynnościami kontrolnymi zgodność realizowanych zadań „z obowiązującymi przepisami prawa oraz statutem”. Zakres nadzoru wójta wyznacza art. 54 ust. 1 i 2 ustawy (warunki i jakość świadczonej opieki oraz wskazane tam obszary, w tym standardy z art. 6c), wśród których nie mieści się badanie zgodności działalności ze statutem. Rozszerzając przedmiot nadzoru ponad granice art. 54 ustawy, rada zmodyfikowała ten przepis, co uzasadnia stwierdzenie nieważności pkt III ppkt 1 załącznika w części obejmującej zwrot „oraz statutem”.

W pkt III ppkt 2 załącznika rada dopuściła doraźne czynności kontrolne wyłącznie „w przypadku informacji o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu placówki”. Tymczasem art. 55 ust. 2 ustawy nakłada na wójta obowiązek prowadzenia czynności nadzorczych poza planem nadzoru w razie powzięcia informacji o nieprawidłowościach wskazanych w pkt 1–5 tego przepisu, w tym w zakresie zgodności danych w rejestrze lub wykazie, sprawozdań, obniżenia opłaty ponoszonej przez rodzica oraz standardów z art. 6c ustawy. Regulacja załącznika zawęży ustawowe przesłanki czynności pozaplanowych do jednej z nich, modyfikując art. 55 ust. 2 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności pkt III ppkt 2 załącznika.

W pkt III ppkt 3 załącznika unormowano czynności sprawdzające, powtarzając art. 57 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym w celu zbadania realizacji zaleceń pokontrolnych organ sprawujący nadzór może prowadzić czynności sprawdzające. Materia ta należy do trybu nadzoru określonego w ustawie, a jej uregulowanie wykracza poza delegację z art. 55 ust. 1 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności pkt III ppkt 3 załącznika.

W pkt IV załącznika rada zobowiązała wójta do pisemnego powiadomienia podmiotu kontrolowanego „w terminie 7 dni przed rozpoczęciem czynności nadzorczych”. Obowiązek taki nie wynika z art. 54–57 ustawy, a jego wprowadzenie modyfikuje ustawowy tryb nadzoru. Uregulowanie to wykracza poza kompetencję z art. 55 ust. 1 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności pkt IV załącznika.

W pkt V załącznika postanowiono, że czynności nadzorcze wykonują osoby upoważnione przez wójta na podstawie imiennego upoważnienia, oraz określono wymagane elementy tego upoważnienia. Zdanie wstępne powtarza art. 56 ust. 1 ustawy, a określenie elementów upoważnienia – choć stanowi doprecyzowanie tego przepisu – nie zostało objęte delegacją ustawową dla rady i nie mieści się w kompetencji do przyjęcia planu nadzoru. Uzasadnia to stwierdzenie nieważności pkt V załącznika.

W pkt VI załącznika określono uprawnienia osób wykonujących czynności nadzorcze, modyfikując art. 56 ust. 2 ustawy – w ppkt 1 pominięto zwrot „lub powinna być wykonywana”, w ppkt 2 – zwrot „okazania dokumentów lub innych nośników informacji”, a w ppkt 3 – osoby „zatrudnione przez podmiot zatrudniający dziennego opiekuna”. Rada uregulowała tym samym materię uprawnień

kontrolnych wynikającą z ustawy, czyniąc to nadto w sposób zawężający zakres tych uprawnień, co uzasadnia stwierdzenie nieważności pkt VI załącznika.

W pkt VII i VIII załącznika rada uregulowała protokół nadzoru, jego obligatoryjne elementy oraz liczbę egzemplarzy. Ustawa nie reguluje protokołu z czynności nadzorczych, ani nie zawiera w tym zakresie delegacji dla rady gminy; określenie formy, terminu sporządzenia i wymaganych elementów dokumentu zawierającego wyniki czynności nadzorczych należy do wójta jako organu sprawującego nadzór (art. 54 ustawy) i wykonującego uchwałę (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym), nie zaś do rady (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 17 grudnia 2015 r., IV SA/Wr 680/15). Uregulowanie tej materii wykracza poza delegację z art. 55 ust. 1 ustawy i wkracza w kompetencje wójta, co uzasadnia stwierdzenie nieważności pkt VII i VIII załącznika.

W pkt IX–XII załącznika unormowano postępowanie po stwierdzeniu nieprawidłowości: zobowiązanie do ich usunięcia, tryb zastrzeżeń, ustosunkowanie się organu oraz skutki nieusunięcia nieprawidłowości. Materię tę reguluje wyczerpująco art. 57 ustawy, adresując ją do organu sprawującego nadzór. Rada powtórzyła te przepisy i zarazem je zmodyfikowała. W pkt X załącznika rada wprowadziła nieprzewidziany ustawą wymóg pisemnej formy zastrzeżeń (art. 57 ust. 2 ustawy). W pkt XI załącznika rada wprowadziła nieznany ustawie miesięczny termin ustosunkowania się organu nadzoru do zastrzeżeń oraz rozszerzyła ten obowiązek na wszystkie zastrzeżenia, a nie tylko nieuwzględnione (art. 57 ust. 3 ustawy). W pkt XII rada niepełnie odwzorowała skutki z art. 57 ust. 5 ustawy. Pominęła wykreślenie z wykazu, które ustawa przewiduje wobec podmiotu zatrudniającego dziennego opiekuna, osoby, o której mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, oraz dziennego opiekuna. Przy rozwiązaniu umowy z dziennym opiekunem nie ujęto natomiast zastrzeżeń, że dotyczy to opiekuna „zatrudnianego przez gminę” oraz że następuje ono „bez zachowania okresu wypowiedzenia”, zastępując je ogólnym odesłaniem do ustawy.

Regulując materię zastrzeżoną ustawie i wójtowi, rada wykroczyła poza delegację z art. 55 ust. 1 ustawy, a przy tym w sposób nieuprawniony zmodyfikowała normy ustawowe. Uzasadnia to stwierdzenie nieważności pkt IX–XII załącznika.

Kwestionowane postanowienia załącznika – rozszerzając przedmiot nadzoru ponad granice art. 54 ustawy bądź też regulując tryb sprawowania nadzoru zastrzeżony w art. 55 ust. 2 oraz w art. 56–57 ustawy i adresowany do organu wykonawczego gminy, a także powtarzając lub modyfikując te przepisy – wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego radzie w art. 55 ust. 1 ustawy i wkraczają w kompetencje wójta, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie ich nieważności.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Gminy Stare Miasto

Wójt Gminy Stare Miasto