



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 24 czerwca 2026 r.

Poz. 1448

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.50.2026 **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

z dnia 22 czerwca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026r., poz. 662) stwierdzam nieważność § 2 i § 5 uchwały nr XXVIII/205/26 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 28 maja 2026r. w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy Lubsko pod nazwą Żłobek nr 2 w Lubsku.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 maja 2026r. Rada Miejska w Lubsku podjęła uchwałę w sprawie utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy Lubsko pod nazwą Żłobek nr 2 w Lubsku. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2026r., poz. 662), art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2025r., poz. 1483 ze zm.), art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t. j. Dz. U. z 2025r., poz. 798 ze zm.). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 czerwca 2026r.

Organ nadzoru stwierdza, iż § 2 i § 5 uchwały istotnie naruszają prawo, tj. art. 12 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025r., poz. 1483 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r., poz. 1461, dalej „u.o.a.n.” lub ustawa).

Zgodnie z § 5 uchwały wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Art. 4 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Tymczasem katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 u.o.a.n. Jest to katalog zamknięty, który obejmuje: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu

terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w powyższym przepisie, w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego.

Obowiązek jej publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 u.o.a.n. Przedmiotowa uchwała nie może zostać uznana za akt powszechnie obowiązujący, gdyż taki charakter posiadają tylko akty wydane na podstawie wyraźnej kompetencji ustawowej przez właściwy organ, które w sposób generalny i abstrakcyjny określają reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Niniejsza uchwała nie spełnia wskazanych wymogów.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 23 maja 2018r., sygn. akt: IV SA/Po 245/18. „Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosząc się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców).”.

W ocenie organu nadzoru, uchwała w przedmiocie utworzenia jednostki organizacyjnej Gminy Lubsko pod nazwą Żłobek nr 2 w Lubsku nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego. Organ nadzoru podkreśla, że przepisy uchwały o utworzeniu żłobka, adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa wewnątrznie obowiązującego. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących. Adresatem takiej uchwały nie jest bowiem społeczność lokalna - jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego.

Ponadto organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 sierpnia 2018r., sygn. akt II SA/Po 228/18, w którym Sąd wyjaśnił, że: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia.”.

W konsekwencji stwierdzenie nieważności § 5 uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione. Jego wyeliminowanie z obrotu prawnego spowoduje, że uchwała, jako akt kierownictwa wewnętrznego, wejdzie w życie z dniem podjęcia.

Zdaniem organu nadzoru także § 2 ocenianej uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 12 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Ww. przepis uchwały stanowi, że „mienie niezbędne do funkcjonowania Żłobka określi Burmistrz i przekaże je w zarząd w drodze odrębnego zarządzenia.”

Natomiast zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1 (a więc organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego), nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Z ww. przepisu wynika więc, że to Rada Miejska powinna określić mienie przekazywane żłobkowi w zarząd, nie Burmistrz. Jak wskazał w uzasadnieniu wyroku z 8 stycznia 2026 r. (III OSK 1802/25) Naczelny Sąd Administracyjny „art. 12 ust. 2 u.f.p. stanowi, że tworząc jednostkę budżetową, organ właściwy do jej utworzenia, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd. Powyższy przepis nie obliguje organu do podjęcia wyłącznie jednej uchwały zawierającej wskazane elementy. Wynika stąd, że nadanie jednostce statutu oraz określenie mienia przekazanego w zarząd może nastąpić w drodze odrębnych uchwał.”.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt