



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

---

Kielce, dnia 8 grudnia 2022 r.

Poz. 4521

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.192.2022 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVI/543/2022 Rady Miasta w Sandomierzu z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr IX/53/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie utworzenia Żłobka przy Przedszkolu Samorządowym nr 5 w Sandomierzu i nadania statutu w całości.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 października 2022r. Rada Miasta w Sandomierzu podjęła uchwałę nr LVI/543/2022 Rady Miasta w Sandomierzu z dnia 26 października 2022r. w sprawie zmiany uchwały nr IX/53/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 22 kwietnia 2015r. w sprawie utworzenia Żłobka przy Przedszkolu Samorządowym nr 5 w Sandomierzu i nadania statutu. Uchwała została przekazana do organu nadzoru w dniu 3 listopada 2022r. Organ nadzoru przesłał do rady gminy zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, określając organowi gminy termin na złożenie wyjaśnień. W odpowiedzi w dniu 1 grudnia 2022r. do organu nadzoru wpłynęły wyjaśnienia rady gminy.

W ocenie organu nadzoru uchwała o utworzeniu Żłobka i nadanie placówce statut jak również każda jej zmiana stanowi akt prawa miejscowego i podlega publikacji na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 ze zm.), stanowiącego, że publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego i za podstawę prawną jej przyjęcia należy uznać także przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.), który upoważnia organy gminy do wydawania aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Należy wskazać, że w myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie - ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosownie do art. 40 tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty wykonawcze na podstawie szczegółowego umocowania ustawowego (ust. 1), akty samoistne o charakterze strukturalno - organizacyjnym w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (ust. 2) oraz o charakterze porządkowym (ust. 3). Przepisy powołanej ustawy nie zawierają definicji legalnej aktów prawa

miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Nie wszystkie bowiem akty podjęte przez radę gminy na podstawie prawa i w jego granicach są aktami prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji). Również pojęcie powszechnego obowiązywania nie zostało zdefiniowane, ale jest to określenie posiadające ugruntowane znaczenie w doktrynie i w orzecznictwie.

Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne) i że działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. W związku z powyższym podkreślenia wymaga, że powszechnie obowiązuje akt, z którego wynika norma mająca walor abstrakcyjny, czyli adresowana do podmiotów określonych rodzajowo (do obywateli, wszelkich podmiotów bądź grup podmiotów wyodrębnionych w oparciu o określone kryterium), kształtując ich sytuację prawną. Ponadto, norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W ocenie organu nadzoru uchwały mają generalny charakter, tzn. określają adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy, w przedmiotowym wypadku dzieci o odpowiedniej kategorii wiekowej bądź kategorii rodzice/prawni opiekunowie. Spełniają zatem wszystkie konstytucyjne przesłanki do uznania go za akt prawa miejscowego w rozumieniu powyżej zdefiniowanym.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co rodzi konieczność - stosownie do zapisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - stwierdzenia jej nieważności w całości. Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie, stanowiąc jeden z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Skutkiem zaś nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych (por. wyrok WSA Kielce z dnia 19-08-2021, II SA/Ke 496/21; wyrok WSA Kielce z dnia 06-05-2021, II SA/Ke 329/21).

Uchybienie w zakresie braku publikacji uchwały ma charakter istotnego naruszenia wymienionych przepisów ustaw i rodzi konieczność stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji w zakresie wskazanym w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

**Zbigniew Koniusz**