



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 18 kwietnia 2025 r.

Poz. 2114

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.18.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 14 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr X/101/2025 Rady Gminy Fabianki z dnia 14 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami w części dotyczącej § 5.

UZASADNIENIE

W dniu 14 marca 2025 r. Rada Gminy Fabianki podjęła uchwałę nr X/101/2025 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 marca 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 3 kwietnia 2025 r., znak: WNK.IV.4131.18.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. We wskazanym w zawiadomieniu terminie Wójt Gminy Fabianki nie ustosunkował się do zarzutów organu nadzoru.

Jako podstawę prawną powyższej uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2024 r. poz. 338 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”. Stosownie do brzmienia art. 55 ust. 1 ustawy „Nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwał”.

W wykonaniu powołanych w podstawie prawnej przepisów, Rada Gminy Fabianki uchwaliła plan nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami. Natomiast w § 5 uchwały przyjęto, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”. Regulacja ta wskazuje, że prawodawca lokalny zakwalifikował ją do kategorii źródeł prawa - aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia przepisów w dzienniku urzędowym. Zdaniem organu nadzoru analiza treści badanej uchwały prowadzi do wniosku, że nie spełnia ona warunków pozwalających na uznanie jej za akt prawa miejscowego. Nie zawiera ona bowiem cech generalności i abstrakcyjności przypisanych aktom prawa miejscowego. Podnieść należy także, że katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), a w szczególności art. 13 pkt 2 i pkt 10 tej ustawy. Stosownie do przepisu art. 13 pkt 2 i pkt 10 cytowanej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Prezentowane stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 7 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Ke 82/23 stwierdził, że „Z treści

uchwały wynika, że organ wykonawczy gminy w oparciu o zawarte w uchwale wytyczne dokonuje czynności nadzorczych w zakresie warunków i jakości opieki świadczonej w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennego opiekuna. Adresatem planu nadzoru jest wójt gminy, a to oznacza, że kontrolowana uchwała jest aktem o charakterze wewnętrznym. Nie sposób wywieść z treści uchwały norm skierowanych do zindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, a zatem norm o charakterze generalnym. Przepisy uchwały nie są skierowane do mieszkańców gminy i nie rozstrzygają bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach, lecz dotyczą wyłącznie stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej gminy. Zaskarżona uchwała stanowi zatem akt nie będący aktem prawa miejscowego, co oznacza, że w świetle przepisów ustawy z 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie podlega ona ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym”. Zbieżne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wr 680/15 oraz organ nadzoru, np. Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 27 stycznia 2025 r., znak: NP-III.4131.1.17.2025.7, Wojewoda Małopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 27 lipca 2022 r., znak: WN-II.4131.1.14.2022.

Wobec powyższego uznać należy, że uchwały podjęte w niniejszej sprawie, nie są aktami normatywnymi (aktami prawa miejscowego), lecz aktami wewnętrznymi, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Powyższe skutkuje zatem brakiem obowiązku ogłoszenia badanej uchwały - stosownie do art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w konsekwencji brakiem możliwości uzależnienia jej wejścia w życie od upływu 14 - dniowego terminu od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa (...), o czym stanowi § 5 uchwały.

Organ nadzoru zwraca także uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18, w którym stwierdzono „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 i 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 (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK 2677/15 (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia”.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego, Rada Gminy Fabianki podejmując uchwałę nr X/101/2025 w sposób istotny naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części dotyczącej § 5 uchwały. Tym samym w pozostałym zakresie uchwała obowiązuje i pozostaje w obrocie prawnym

Na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Szybel