



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 2 lutego 2026 r.

Poz. 511

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.9.2026.MT WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691),

**stwierdzam nieważność**

§ 5 uchwały nr XIII/83/2025 Rady Gminy Rudka z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad dziennymi opiekunami.

#### UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2025 r. Rada Gminy Rudka podjęła uchwałę nr XIII/83/2025 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad dziennymi opiekunami.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 stycznia 2026 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, iż § 5 uchwały podjęty został z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 21 stycznia 2026 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem stwierdzenia jego nieważności.

W § 5 badanej uchwały Rada Gminy Rudka postanowiła, że „*uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Województwa Podlaskiego*”. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja istotnie narusza prawo, tj. art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), poprzez przyjęcie, że ww. uchwała stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Zgodnie z brzmieniem art. 13 pkt 2 ww. ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy oraz inne akty prawne, których obowiązek publikacji wynika z przepisów szczególnych. Niniejsza uchwała natomiast nie stanowi aktu prawa miejscowego, a obowiązku jej publikacji nie można również wywieść z innych przepisów ustawowych.

Co więcej, z treści postanowień uchwały wynika, że jej adresatem jest organ wykonawczy, który w oparciu o zawarte w uchwale wytyczne dokonuje czynności nadzorczych nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki.

Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/05, akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego. Jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy) zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01).

W rezultacie należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a zatem nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru pragnie zwrócić również uwagę na użycie w § 5 uchwały zwrotu „w terminie”.

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, iż 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.

W aspekcie merytorycznym należy przyjąć, iż zarówno sposób jak i termin wejścia w życie uchwały powinien być w danym akcie wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać. Jest to jedna z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem, a mianowicie zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego /vide: orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r. (K. 9/92)/ jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.

Użycie natomiast przez Radę Gminy Rudka sformułowania „wchodzi w życie w terminie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Województwa Podlaskiego” odnosi się do okresu, który trwa 14 dni, nie określa ono jednakże konkretnej daty wejścia w życie oraz może powodować, iż kwestionowana uchwała wejdzie w życie przed upływem czternastodniowego terminu określonego przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ponadto użycie powyższego zwrotu nie pozwala na dokładne ustalenie daty wejścia w życie uchwały, bowiem oznacza, iż wejście w życie nastąpi w jednym z 14 dni następujących po ogłoszeniu uchwały. Nie sposób jednak ustalić, który konkretnie dzień będzie dniem wejścia w życie uchwały.

**Art. 4.** ust. 1 ww. ustawy wprowadza domyślną datę wejścia w życie aktu normatywnego i pełni funkcję zabezpieczenia obrotu prawnego przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie. Warto również podkreślić, że zawiera on zasadę, w myśl której data wejścia w życie danego aktu prawnego powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem, a jego wejściem w życie miało co najmniej 14 dni.

Reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego, jak i uchwał nie posiadających tego przymiotu, wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. W myśl § 45 ust. 1 ZTP, przepisowi o wejściu w życie można nadać brzmienie:

- 1) „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”;
- 2) „Ustawa wchodzi w życie po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 2a) „Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”;
- 3) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia” albo „Ustawa wchodzi w życie ... dnia... miesiąca następującego po miesiącu ogłoszenia”;
- 3a) „Ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie... (dni, tygodni, miesięcy, lat) od dnia ogłoszenia”;
- 4) „Ustawa wchodzi w życie z dniem... (dzień oznaczony kalendarzowo)”;
- 5) „Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”;
- 6) „Ustawa wchodzi w życie...; z wyjątkiem art. ...., który wchodzi w życie...”;

7) "Ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie z dnia... - ... (tytuł ustawy wprowadzającej) (Dz. U. ...)".

Żaden z ww. wariantów nie pozwala zatem na wprowadzenie przepisu, który rozciągałby proces wejścia w życie aktu prawa miejscowego na okres 14 dni, co prowadzi do powstania po stronie adresatów norm prawnych niepewności co do faktycznej daty wejścia w życie uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 28 stycznia 2013 r., (sygn. akt II SA/Op 556/12) podkreślił, że „wyliczenie zawarte w § 45 ust.1 zasad techniki prawodawczej ma charakter wyczerpujący, tzn., że przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, jakie odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości. Dlatego też przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu spośród schematów wymienionych w § 45 ust. 1 zasad techniki prawodawczej”.

W świetle powyższego, przedmiotowa uchwała winna wejść w życie **z dniem podjęcia**, a co za tym idzie stwierdzenie nieważności treści § 5 uchwały jest w pełni zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Urszula Matusiewicz-Jasińska*