



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 20 maja 2025 r.

Poz. 4411

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.108.2025.6**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 7 maja 2025r.

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

### **orzekam**

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od" uchwały nr XIII/54/25 Rady Gminy Czermin z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie planu sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Czermin - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 31 marca 2025 r. Rada Gminy Czermin podjęła uchwałę nr XIII/54/25 w sprawie planu sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Czermin, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) oraz art. 32 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. 2024 r. poz. 737)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 kwietnia 2025 r.

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

Podstawę prawną do podjęcia badanej uchwały stanowi przepis art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, ze zm.), dalej jako: "ustawa", zgodnie z którym: "Rada gminy ustala sieć prowadzonych przez gminę publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Uchwała rady gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym".

W powołanym przepisie ustawodawca zastrzegł, że uchwała o ustaleniu sieci przedszkoli podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym - mimo że nie ma ona charakteru aktu prawa miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 czerwca 2019 r., I OSK 1450/18 (CBOSA) orzekł iż: "(...) uchwała o ustaleniu sieci przedszkoli ma charakter deklaratoryjny, stwierdzający jedynie stan istniejący w dacie wejścia w życie zaskarżonej uchwały w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę (...)".

Podstawą prawną publikacji badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zatem art. 13 pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: "u.o.a.n.", zgodnie z którym: "W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: (...) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne".

Rada Gminy Czermin w § 4 uchwały postanowiła, że: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 września 2025 r."

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, tj. z naruszeniem reguł prawidłowej legislacji, a zarazem zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), co stanowi naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Przedmiotowa uchwała, pomimo że nie jest aktem prawa miejscowego, winna spełniać wymogi określoności przepisów prawa. Zasada ta wymaga, aby przepisy prawa były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Obowiązek taki dotyczy także uchwał rady gminy i wynika z treści § 6 w związku z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako: "ZTP", zgodnie z którym przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 września 2020 r., IV SA/Po 122/20, CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru, również przepis o wejściu w życie uchwały winien spełniać powyższe wymagania składające się na zasadę określoności przepisów prawnych. Z treści takiego przepisu powinno bowiem jasno wynikać od kiedy uchwała (lub jej poszczególne przepisy) wchodzi w życie, określając w sposób jasny i precyzyjny czas, od kiedy adresaci norm w niej zawartych, są nimi związani i winni je stosować. Data wejścia w życie danego aktu normatywnego musi być tak wyznaczona, żeby nie budziła żadnych wątpliwości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 28 stycznia 2013 r., II SA/Op 556/12; CBOSA).

Wymogu tego nie spełnia kwestionowany przepis § 4 uchwały. Wyczytać z niego można dwie dyspozycje: pierwszą - według której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, i drugą - według której obowiązuje ona od 1 września 2025 r.

Podkreślić należy, że rozróżnianie przez prawodawcę takich pojęć, jak: "wejście w życie uchwały", (przyszła) "moc obowiązująca uchwały", czy wreszcie "stosowanie uchwały", i ustalanie dla tych zdarzeń odrębnych dat, w wielu przypadkach utrudnia odczytanie właściwej daty, od której uchwała (normy w niej zawarte) zaczyna wiązać jej adresatów, co z kolei może zostać ocenione jako naruszenie prawa o charakterze istotnym. Taka technika legislacyjna pozostaje bowiem nie tylko sprzeczna z regułami ZTP, ale również z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z niniejszej sprawy wynika, że wolą rady było nadanie ocenianemu aktowi prawnemu mocy obowiązującej od konkretnej, przyszłej daty, tj. od 1 września 2025 r. Zatem rada winna była sformułować przepis o wejściu w życie tejże uchwały w sposób następujący: "Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 września 2025 r.". Taki przepis pozostaje w zgodzie ze wzorcem wynikającym z § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 141 ZTP i nie pozostawia żadnej wątpliwości co do chwili, w której uchwała zacznie wiązać jej adresatów.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 25 kwietnia 2025 r. pod pozycją 3766, tym samym został wypełniony obowiązek wynikający z art. 13 pkt 10 u.o.a.n. w związku z art. 32 ust. 1 ustawy.

Mając na uwadze powyższe, a także wolę rady wynikającą z treści § 4 uchwały o jej wejściu w życie z dniem 1 września 2025 r., dla uporządkowania terminu wejścia w życie uchwały oraz jej dalszego występowania w obrocie prawnym, koniecznym jest, a zarazem wystarczającym, stwierdzenie nieważności

§ 4 uchwały w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od".

W świetle powyższego, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

#### **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.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Czermin

Wójt Gminy Czermin