



**WOJEWODA  
ŚWIĘTOKRZYSKI**

Kielce, dnia 28 lutego 2025 r.

Znak:PNK.I.4131.31.2025

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały nr XI/76/2025 Rady Gminy Solec - Zdrój z dnia 30 stycznia 2025r. *w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 - w części obejmującej § 4 uchwały.*

**Uzasadnienie**

Rada Gminy Solec - Zdrój na sesji w dniu 30 stycznia 2025r. podjęła uchwałę nr XI/76/2025 *w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki nad dziećmi w wieku do lat 3*. Podstawę prawną podjęcia niniejszej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Uchwała została doręczona do organu nadzoru w dniu 6 lutego 2025 r.

W § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”. W związku z powyższym zapisem, pismem z dnia 12 lutego 2024 r. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił

Przewodniczącego Rady Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego i wyznaczył termin na złożenie wyjaśnień w sprawie. Rada Gminy nie złożyła odpowiedzi na zawiadomienie.

Po dokonaniu analizy nadzorczej przedmiotowej uchwały pod względem legalności organ nadzoru uznał, iż Rada Gminy Solec - Zdrój podjęła wyżej wymienioną uchwałę z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych).

W ocenie organu nadzoru uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych enumeratywnie wymienionych w art. 13 pkt 1 – pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego, co oznacza, że nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Ponadto żaden szczególny przepis prawa nie wymaga ogłoszenia uchwały w organie promulgacyjnym. Tym samym nie znajduje normatywnego uzasadnienia ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym dowolnych innych aktów prawnych organów jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisu ustawy. Należy zaznaczyć, iż akty prawa miejscowego tych organów mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Aby uchwała mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego musi co prawda dotyczyć spraw publicznych, ale musi być także aktem prawnym, który w sposób generalny i abstrakcyjny określa reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów. Tymczasem uchwała nie spełnia wskazanych wymogów. Cechami wyróżniającymi uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowiących przez radę gminy jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów, a także mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów. Akty prawa miejscowego winny mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia).

Zgodnie z treścią art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały. Sam nadzór nad żłobkiem, klubem dziecięcym oraz dziennym opiekunem w zakresie warunków i jakości świadczonej opieki. sprawuje wójt. Wskazane przepisy w podstawie prawnej uchwały nie są upoważnieniem ustawowym (delegacją ustawową) w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP do stanowienia prawa miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru przyjęty uchwałą plan nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami nie zawiera w swej treści regulacji o charakterze normatywnym, a jest jedynie aktem o charakterze wewnętrznym i organizacyjnym. Istotna różnica między aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego, a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki podmiotów pozostających w strukturze organizacyjnej gminy. Badana uchwała nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową obowiązujących erga omnes, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów (por. wyrok NSA z 24 stycznia 2017 r., sygn. akt: I OSK 1968/16).

Uchwała w sprawie przyjęcia planu nadzoru w takim przedmiocie jest aktem kierownictwa wewnętrznego o charakterze organizacyjnym, który nie podlega publikacji w organie promulgacyjnym i który – co do zasady – wchodzi w życie z dniem podjęcia (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt: II SA/Ke 1025/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt: II SA/Op 238/19 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt: II SA/Ol 245/17).

Mając na uwadze przytoczony stan prawny, w ocenie organu nadzoru uchwała ma jedynie charakter zadaniowy i organizacyjny, nie podlega zatem ogłoszeniu w dzienniku urzędowym, a tym samym jej wejście w życie nie jest uzależnione od takiego ogłoszenia.

W reasumpcji powyższej argumentacji należy stwierdzić, że § 4 uchwały, w którym Rada Gminy postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego” w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Należy również wskazać, iż nieprawidłowość regulacji § 4 uchwały i powodowana tym konieczność jej wyeliminowania ze skutkiem *ex tunc* nie powoduje konieczności stwierdzenia

nieważności całej uchwały. Trzeba odróżnić 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, gdzie rada bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale niespełniającej 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 przypadku pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt: II SA/Ke 1025/20).

Mając na względzie obowiązujący w powyższym zakresie stan prawny należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały nr XI/76/2025 Rady Gminy Solec - Zdrój w części obejmującej § 4 jest w pełni uzasadnione.

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.

Józef Bryk  
Wojewoda Świętokrzyski

**Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:**

|                         |                                                  |
|-------------------------|--------------------------------------------------|
| Identyfikator dokumentu | 2609153.7383219.9508890                          |
| Nazwa dokumentu         | Rozstrzygnięcie Wojewody.pdf                     |
| Tytuł dokumentu         | Rozstrzygnięcie Wojewody                         |
| Sygnatura dokumentu     | PNK.I.4131.31.2025                               |
| Data dokumentu          | 28.02.2025                                       |
| Skrót dokumentu         | 3239AC477263F75EC65AA28190EE0558FDC73A47         |
| Wersja dokumentu        | 1.10                                             |
| Data podpisu            | 28.02.2025 12:47:01                              |
| Podpisane przez         | Józef Bryk Wojewoda Świętokrzyski                |
| Rodzaj certyfikatu      | Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego |

EZD 3.126.43.43.

Data wydruku: 03.03.2025

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Antoszevska-Mazur Izabela (Izabela Antoszevska-Mazur)