



Poznań, 18 maja 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.96.2026.6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

orzekam

nieważność § 6 w zakresie zwrotu "w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XXV/195/26 Rady Miejskiej Turku z dnia 29 kwietnia 2026 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami na terenie Gminy Miejskiej Turek - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2026 r. Rada Miejska Turku podjęła uchwałę nr XXV/195/26 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami na terenie Gminy Miejskiej Turek, dalej: "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 2025 r., poz. 1153 z późn. zm.) oraz art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (t.j.: Dz. U. z 2025 r. poz. 798 z późn. zm)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 maja 2026 r.

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

W § 6 uchwały zapisano: "Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.". Określenie takiego trybu wejścia w życie uchwały oznacza, że rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia we wskazanym publikatorze.

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 6 uchwały, przewidująca jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, narusza przepis 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).

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w tym przepisie podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych, podlegałby publikacji.

Organ nadzoru podkreśla, iż aby akt prawny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi - musi on być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata), a samo upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne, tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, CBOSA). WSA w Poznaniu w wyroku z 10 września 2008 r., IV SA/Po 256/08, CBOSA, przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. W wyroku NSA z 12 października 2005 r., II OSK 134/05, CBOSA, przyjęto, iż akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnątrz administracji.

Oceniana uchwała stanowi zatem akt prawny, który nie jest aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, iż w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie podlega ona ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stanowisko organu nadzoru jest zgodne z poglądem wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 grudnia 2015 r., IV SA/Wr 680/15, CBOSA, w którym Sąd stwierdził iż: "Postanowieniami przedmiotowej uchwały nałożono konkretne obowiązki na określony w treści uchwały podmiot, jakim jest organ wykonawczy gminy (organ nadzoru), który 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. Skoro adresatem planu nadzoru w brzmieniu przyjętym kwestionowaną uchwałą jest organ wykonawczy gminy, to należy przyjąć, że kwestionowana uchwała jest aktem o charakterze wewnętrznym. Przyjęty ww. uchwałą plan nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami nie jest zdaniem Sądu aktem prawa miejscowego. Nie zawiera bowiem regulacji o charakterze generalnym, to jest regulacji kierowanych do wszystkich mieszkańców gminy lub wszystkich osób przebywających na terenie gminy jako potencjalnych adresatów jej norm. Zważyć należy, że norma powszechnie obowiązująca musi

mieć charakter generalny, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie ich z nazwy".

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "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 niejako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia. Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu w niniejszym składzie wystarczającym było stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały, tj. co do jej § 4, stanowiącym, że: »Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego«".

Wobec powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 6 uchwały w zakresie zwrotu: "w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". Wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego fragmentu uchwały wywoła bowiem skutek w postaci wejścia w życie tej uchwały z dniem jej podjęcia.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
-/Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Miejska Turku
Burmistrz Miasta Turku

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19