Elektronicznie podpisany przez:
Paweł Witt; LUW
dnia 22 lipca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.55.2026

z dnia 22 lipca 2026 r.

Rada Miejska w Drezdenku

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/232/2026 Rady Miejskiej w Drezdenku z dnia 23 czerwca 2026 r. w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi, dziennymi opiekunami, podmiotami zatrudniającymi dziennych opiekunów oraz osobami fizycznymi prowadzącymi na własny rachunek działalność dziennego opiekuna, w części określonej w § 5.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2026 roku Rada Miejska w Drezdenku podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi, dziennymi opiekunami, podmiotami zatrudniającymi dziennych opiekunów oraz osobami fizycznymi prowadzącymi na własny rachunek działalność dziennego opiekuna (dalej - uchwała). W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) oraz art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2025 r. poz. 798 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 czerwca 2026 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 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 - u.o.a.n.).

Zgodnie z §1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Drezdenku przyjęła plan nadzoru nad żłobkami, klubami dziecięcymi, dziennymi opiekunami, podmiotami zatrudniającymi dziennych opiekunów oraz osobami fizycznymi prowadzącymi na własny rachunek działalność dziennego opiekuna.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz. U. z 2025 r. poz. 798, z późn. zm.). Zgodnie z tym

przepisem nadzór sprawowany jest na podstawie planu nadzoru przyjętego przez radę gminy w drodze uchwały.

W § 5 uchwały Rada Miejska w Drezdenku postanowiła, że "uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego".

W ocenie organu nadzoru ww. uregulowanie jest niezgodne z prawem. Postanowienie o wejściu w życie uchwały w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia i opublikowanie jej w dzienniku urzędowym województwa oznacza, że Rada zakwalifikowała uchwałę do aktów prawa miejscowego. Katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 u.o.a.n. Jest to katalog zamknięty, który obejmuje: akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; statuty związków metropolitalnych; akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; statut urzędu wojewódzkiego; inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Oceniana uchwała nie zalicza się w ocenie organu nadzoru do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych.

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 (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08) przyjął, iż akt prawa miejscowego będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Treść postanowień kwestionowanej uchwały wskazuje, że jej adresatem jest organ wykonawczy gminy, tj. Burmistrz Drezdenka. 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 oraz przez dziennych opiekunów. 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 nie jest więc 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. Przepisy niniejszej uchwały dotyczą wyłącznie stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej gminy. Przedmiotowa uchwała stanowi zatem akt normatywny nie będący aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, iż w świetle przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie podlega ona publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała ta nie rozstrzyga bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego i ma charakter konkretny oraz jednorazowy. Podkreślić należy, że stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy gminy zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie gminnym i stosownie do art. 40 ust. 1 tej ustawy na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Jednakże przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do tej kategorii powinna być poprzedzona badaniem cech danego aktu. Akt prawa miejscowego musi posiadać cechę powszechnego obowiązywania na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Należy zatem zwrócić uwagę na istotne cechy przepisów powszechnie obowiązujących, a szczególnie na to, że: 1) są one adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów, 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki, 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne), 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji. Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

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".

Organ nadzoru zwraca także uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w 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".

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Drezdenku podejmując ocenianą uchwałę w zakresie § 5 naruszyła w sposób istotny art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w tej części.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli