



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.51.4.2026.AK1

Wrocław, 15 maja 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając 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.),

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały nr XXXIV/251/2026 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami działającymi na terenie Gminy Miasta Kłodzko.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłodzku, na sesji w dniu 30 kwietnia 2026 r., podjęła uchwałę nr XXXIV/251/2026 w sprawie przyjęcia planu nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami działającymi na terenie Gminy Miasta Kłodzko.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 5 maja 2026 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 4 we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 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), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2025 r. poz. 798).

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Kłodzku przyjęła plan nadzoru nad żłobkami i klubami dziecięcymi oraz dziennymi opiekunami prowadzącymi działalność lub sprawującymi opiekę na terenie Gminy Miasta Kłodzko. Natomiast w § 4 uchwały przyjęto, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”. Regulacja ta wskazuje, że prawodawca lokalny zakwalifikował ją do kategorii źródeł prawa - aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia przepisów w dzienniku urzędowym. Zdaniem organu nadzoru analiza treści badanej uchwały prowadzi do wniosku, że nie spełnia ona warunków pozwalających na uznanie jej za akt prawa miejscowego. Nie zawiera ona bowiem cech generalności i abstrakcyjności przypisanych aktom prawa miejscowego. Podnieść należy także, że katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a w szczególności art. 13 pkt 2 i pkt 10 tej ustawy. Stosownie do przepisu art. 13 pkt 2 i pkt 10 cytowanej ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny. Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Prezentowane stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych. 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. Przedmiotowa 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”. Zbieżne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wr 680/15.

Wobec powyższego uznać należy, że uchwały podjęte w niniejszej sprawie, nie są aktami normatywnymi (aktami prawa miejscowego), lecz aktami wewnętrznymi, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Powyższe skutkuje zatem brakiem obowiązku ogłoszenia badanej uchwały - stosownie do art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w konsekwencji brakiem możliwości uzależnienia jej wejścia w życie od upływu 14 - dniowego terminu od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa (...), o czym stanowi § 4 uchwały.

Również żaden przepis szczególny nie przewiduje obowiązku publikowania uchwały w tej materii stosownie do art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności § 4 uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W związku ze stwierdzeniem nieważności § 4 uchwały we fragmencie: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska