



Znak: P-1.4131.102.2025.KN
Szczecin, 03 kwietnia 2025 r.

Rada Gminy Sławno

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr XIII/82/2025 Rady Gminy Sławno z dnia 14 marca 2025 r. w sprawie utworzenia Przedszkola Gminnego w Warszkwie oraz § 15 ust. 4 Załącznika Nr 2 do tego aktu.

Uzasadnienie

W dniu 14 marca 2025 r. Rada Gminy Sławno podjęła uchwałę Nr XIII/82/2025 w sprawie utworzenia Przedszkola Gminnego w Warszkwie. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 19 marca 2025 r. Analiza treści ww. uchwały wykazała istotne naruszenie prawa w części określającej jej wejście w życie, poprzez nieuprawnioną regulację § 4 w brzmieniu: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego*. Dodatkowo, jako wykroczenie poza przyznaną organowi stanowiącemu gminy delegację, uznać trzeba zapis § 15 ust. 4 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XIII/82/2025, bowiem regulowanie kwestii odpowiedzialności za bezpieczeństwo dziecka należy wyłącznie do kompetencji ustawodawcy. Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do brzmienia art. 13 tej ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:*

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Z powyższego wynika, że akty ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, to: akty prawa miejscowego, akty wymienione w art. 13 pkt 3 - 9 ustawy, różnorodne pod względem formy, treści czy mocy obowiązującej oraz akty, których ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych. Akty prawa miejscowego stanowi rada gminy na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, o czym przesądza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Są one, na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je uchwaliły. Wprawdzie ustawodawca nie definiuje pojęcia aktu prawa miejscowego, jednakże ugruntowane orzecznictwo wskazuje podstawowe jego cechy. Bez wątpienia akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych). Akty prawa miejscowego są prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. Ponadto, winny one mieć charakter normatywny, tzn. muszą zawierać regulacje wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się (mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia) oraz normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie jego imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji². Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zawierające normy generalne i abstrakcyjne (a zatem mające charakter normatywny) i adresowane do podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z tymi jednostkami (a więc mające charakter powszechnie obowiązujący), winny być traktowane jako akty prawa miejscowego³.

² Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 123/16.

³ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1109/17, WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, WSA w Krakowie z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 530/08.

Wskazać więc należy, że opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego uchwały w sprawie utworzenia przedszkola byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji uchwały w takim przedmiocie wynikałby z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴), albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ww. ustawy). W ocenie organu nadzoru, charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Uchwała Nr XIII/82/2025 w sprawie utworzenia Przedszkola Gminnego w Warszku ma charakter wewnętrzny, jest aktem podmiotowo i przedmiotowo skonkretyzowanym, ulegającym skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w uchwale - utworzeniu Przedszkola Gminnego. Wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego. Powyższej oceny nie zmienia okoliczność, że Załącznikiem Nr 2 do uchwały jest statut Przedszkola. Statut ten nie należy bowiem do kategorii aktów prawa miejscowego. Wynika to zarówno z istoty tego aktu, jak i z treści art. 88 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe⁵, w myśl którego rada gminy upoważniona jest do nadania pierwszego statutu. Dokonywanie zmian statutu lub niektórych jego postanowień należy natomiast do organów przedszkola - zgodnie z art. 72 ust. 1 ww. ustawy, w myśl którego: *Rada pedagogiczna przygotowuje projekt statutu szkoły lub placówki albo jego zmian i przedstawia do uchwalenia radzie szkoły lub placówki.*

Skoro odpowiednie organy są uprawnione do zmiany statutu przedszkola, przyjętego uchwałą rady gminy, to uchwała ta nie może stanowić aktu prawa miejscowego.

Dokonywanie zmian powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym aktów prawa miejscowego, dopuszczalne jest bowiem wyłącznie aktami prawnymi tej samej rangi, zaś organy przedszkola nie należą do kręgu podmiotów upoważnionych - w świetle art. 94 Konstytucji RP - do stanowienia aktów prawa miejscowego.

Następnie, w § 15 ust. 4 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XIII/82/2025 Rada Gminy Sławno postanowiła, że: *Rodzice/opiekunowie prawni lub pełnoletnia osoba upoważniona ponosi całkowitą odpowiedzialność za dziecko w drodze do Przedszkola (do momentu odebrania dziecka przez pracownika Przedszkola) oraz w drodze z przedszkola do domu (od momentu odebrania dziecka od pracownika Przedszkola przez rodzica/opiekuna prawnego lub inną upoważnioną osobę).* Organ nadzoru wskazuje, że regulowanie kwestii odpowiedzialności za bezpieczeństwo dziecka należy wyłącznie do kompetencji ustawodawcy. Powyższe kwestie zostały zawarte w przepisach rangi ustawowej. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo dziecka została unormowana w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym⁶, który stanowi, że dziecko pozostaje aż do uzyskania pełnoletności pod władzą rodzicielską (art. 92 Krio), wykonywaną zgodnie z dobrem dziecka i interesem społecznym (art. 95 § 3 Krio), przy czym rodzice wychowują dziecko pozostające pod ich władzą rodzicielską i kierują nim (96 § 1 Krio).

Odpowiedzialność karną opiekuna wyznacza z kolei treść art. 210 Kodeksu karnego⁷ penalizującego niewywiązywanie się z obowiązku troszczenia się o małoletniego poniżej 15 roku życia, nadto art. 160 § 2 Kk przewidujący konsekwencje za narażenie na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu osoby

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

⁵ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r., poz. 737 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r., poz. 2809 z późn. zm.).

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r., poz. 383 z późn. zm.).

względem której na sprawcy ciąży obowiązek opieki. Podobnie art. 89 i art. 105 Kodeksu wykroczeń⁸ reguluje odpowiedzialność opiekuna związaną z brakiem należytej pieczy nad dzieckiem.

Nie jest zatem prawnie uzasadnione, regulowanie w statucie przedszkola postanowień dotyczących odpowiedzialności za bezpieczeństwo dziecka w drodze do/z przedszkola.

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności § 4 uchwały Nr XIII/82/2025 Rady Gminy Sławno z dnia 14 marca 2025 r. w sprawie utworzenia Przedszkola Gminnego w Warszawku oraz § 15 ust. 4 Załącznika Nr 2 do tego aktu, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński

⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r., poz. 2119 z późn. zm.).