



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
**NR PNK-N.4131.62.2.2025.MC**

Wrocław, 26 sierpnia 2025 r.

### **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),

**stwierdzam nieważność**

**§ 3. we fragmencie: „14 dni od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XIX/238/25 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 28 lipca 2025 r. w sprawie zgody na zawieranie porozumień międzygminnych w sprawie zasad finansowania opieki zapewnianej w żłobku, klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna.**

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska Legnicy, na sesji w dniu 28 lipca 2025 r., podjęła uchwałę Nr XIX/238/25 w sprawie zgody na zawieranie porozumień międzygminnych w sprawie zasad finansowania opieki zapewnianej w żłobku, klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 sierpnia 2025 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 we fragmencie „14 dni od publikacji 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 – dalej: ustawa), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, w sytuacji gdy uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz jej publikacji nie przewiduje przepis szczególny.**

Rada Miejska Legnicy, w przedmiotowej uchwale wyraziła zgodę na zawieranie przez Miasto Legnicę porozumień z sąsiednimi gminami w sprawie zasad finansowania opieki zapewnianej przez Miasto Legnicę w żłobku, klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna, dzieciom z terenu innej gminy (§ 1 uchwały). Wskazała też, że porozumienia, o których mowa w § 1, określać będą zasady refundacji przez sąsiednie gminy kosztów ponoszonych przez Miasto Legnicę na opiekę w miejskich żłobkach nad dziećmi będącymi mieszkańcami tych gmin (§ 1 uchwały).

Uchwała Nr XIX/238/25 Rady Miejskiej Legnicy jest realizacją uprawnienia, wynikającego z przepisu art. 60a ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech (Dz. U. z 2025 r. poz. 798). Przepis ten stanowi, że „Gminy, powiaty i województwa mogą zawierać porozumienia w sprawie zasad finansowania opieki zapewnianej w żłobku, klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna dzieciom z terenu danej gminy, powiatu lub województwa”.

W §3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie 14 dni od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego - art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne - art. 13 pkt 10 ustawy. Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny, niezindywidualizowany. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego ich stosowania.

W przypadku organów gminy wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) - tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Tymczasem uchwała nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. Uchwała w sprawie wyrażenia zgody na zawieranie porozumień międzygminnych w sprawie zasad finansowania opieki zapewnianej w żłobku, klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna ma jednorazowe zastosowanie i konsumuje się poprzez jednorazowy akt wyrażenia przez Radę zgody. Brak jest cech abstrakcyjności badanego aktu prawnego. Uchwała nie jest też aktem generalnym. Jest ona skierowana do organu wykonawczego Miasta Legnicy, któremu to Rada w drodze przedmiotowej uchwały wyraża zgodę na zawarcie porozumień.

Uchwała w sferze normatywnej ogranicza się wyłącznie do wyrażenia zgody na zawieranie przez Miasto Legnicę porozumień z gminami w sprawie zasad finansowania opieki zapewnianej przez Miasto Legnicę w żłobku, klubie dziecięcym lub przez dziennego opiekuna, dzieciom z terenu innej gminy. Nie determinuje w żaden sposób sytuacji administracyjnoprawnej innych podmiotów, w szczególności nie rozstrzyga bezpośrednio o niczych prawach i obowiązkach. Jest aktem prawnym konkretnym (ulega konsumpcji w wyniku jednorazowego zastosowania) i indywidualnym (skierowana jest do określonego adresata).

Z powyższych względów przedmiotowa uchwała musi być uznawana za akt wewnętrznie obowiązujący.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumień.

Jednocześnie należy wskazać, że na podstawie art. 13 pkt 6 lit. a ustawy publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegać będzie dopiero ewentualne porozumienie międzygminne zawarte w oparciu o zgodę wyrażoną w przedmiotowej uchwale.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 3 uchwały we fragmencie " 14 dni od publikacji 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 wskazanego fragmentu § 3 uchwały należy uznać, że akt ten wszedł w życie w dniu podjęcia.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**Wojewoda Dolnośląski**

**Anna Żabska**