



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 1 kwietnia 2026 r.

Poz. 746

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.25.2026 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 25 marca 2026r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025r., poz. 1684) stwierdzam nieważność:

1) § 3 uchwały nr XVI/130/2026 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 23 lutego 2026r. w sprawie zamiaru przekształcenia Szkoły Specjalnej Przystosobniającej do Pracy w Lipkach Wielkich, wchodzącej w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno – Wychowawczego w Lipkach Wielkich poprzez utworzenie dodatkowej lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktyczno – wychowawczych;

2) § 3 uchwały nr XVI/131/2026 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 23 lutego 2026r. w sprawie zamiaru przekształcenia Branżowej Szkoły Specjalnej I Stopnia w Lipkach Wielkich, wchodzącej w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno – Wychowawczego w Lipkach Wielkich poprzez utworzenie dodatkowej lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktyczno – wychowawczych;

3) § 3 uchwały nr XVI/132/2026 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 23 lutego 2026r. w sprawie zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej Specjalnej w Lipkach Wielkich, wchodzącej w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno – Wychowawczego w Lipkach Wielkich poprzez utworzenie dodatkowej lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktyczno – wychowawczych.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 23 lutego 2026r. Rada Powiatu Gorzowskiego podjęła uchwały: nr XVI/130/2026 w sprawie zamiaru przekształcenia Szkoły Specjalnej Przystosobniającej do Pracy w Lipkach Wielkich, wchodzącej w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Lipkach Wielkich poprzez utworzenie dodatkowej lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktyczno – wychowawczych, nr XVI/131/2026 w sprawie zamiaru przekształcenia Branżowej Szkoły Specjalnej I Stopnia w Lipkach Wielkich, wchodzącej w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno – Wychowawczego w Lipkach Wielkich poprzez utworzenie dodatkowej lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktyczno – wychowawczych oraz nr XVI/132/2026 w sprawie zamiaru przekształcenia Szkoły Podstawowej Specjalnej w Lipkach Wielkich, wchodzącej w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno – Wychowawczego w Lipkach Wielkich poprzez utworzenie dodatkowej lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktyczno – wychowawczych.

W podstawach prawnych przedmiotowych uchwał wskazano przepisy art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r., o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2025r., poz. 1684), art. 39 ust. 7a, art. 89 ust. 1, 3 i 9, w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016r. Prawo oświatowe (t. j. Dz. U. z 2025r., poz. 1043 ze zm.). Wskazane uchwały zostały doręczone organowi nadzoru w dniu 25 lutego 2026r.

W toku badania legalności przedmiotowych uchwał organ nadzoru stwierdził, że badane uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019r., poz. 1461).

Przedmiotowe uchwały dotyczą zamiaru przekształcenia szkół wchodzących w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno – Wychowawczego w Lipkach Wielkich poprzez utworzenie dodatkowej lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych. W § 3 przedmiotowych uchwał Rada Powiatu postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”.

W ocenie organu nadzoru uregulowanie przyjęte przez Radę Powiatu Gorzowskiego w § 3 przedmiotowych uchwał jest niezgodne z prawem. Postanowienie o wejściu w życie uchwały w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia i opublikowanie jej w dzienniku urzędowym województwa oznacza, że Rada zakwalifikowała te uchwały do aktów prawa miejscowego. Katalog aktów podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym określony został w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. 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.

Oceniane uchwały 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 2006r., sygn. akt I OSK 669/06). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 10 września 2008r. (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 2006r., sygn. akt II SA/Bk 681/05).

Treść postanowień kwestionowanych uchwał wskazuje, że jej adresatem jest organ wykonawczy powiatu, tj. Zarząd Powiatu Gorzowskiego. Postanowieniami przedmiotowych uchwał nałożono konkretne obowiązki na określony w treści uchwały podmiot, jakim jest organ wykonawczy powiatu, który w oparciu o zawarte w uchwale wytyczne dokonuje czynności konieczne do przekształcenia szkół i podjęcia przez Radę Powiatu Gorzowskiego uchwał definitywnych o przekształceniu. Skoro adresatem uchwał jest Zarząd Powiatu Gorzowskiego to należy przyjąć, że kwestionowane uchwały są aktami o charakterze wewnętrznym. Przyjęte uchwały w sprawie zamiaru przekształcenia szkół wchodzących w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno – Wychowawczego w Lipkach Wielkich poprzez utworzenie dodatkowej lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktyczno – wychowawczych nie są więc aktem prawa miejscowego. Nie zawierają bowiem regulacji o charakterze generalnym, to jest regulacji kierowanych do wszystkich mieszkańców gminy lub wszystkich osób przebywających na terenie powiatu jako potencjalnych adresatów jej norm. Przedmiotowe uchwały stanowią 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 podlegają one publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwał te nie rozstrzygają o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz są aktami kierownictwa wewnętrznego i mają charakter konkretny oraz jednorazowy. Podkreślić należy, że stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy powiatu zostało uregulowane przepisami ustawy o samorządzie powiatowym i stosowanie do

art. 12 pkt 11 tej ustawy do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowanie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu.

Jednakże przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie zawierają legalnej definicji aktów prawa miejscowego, a więc kwalifikacja danego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego 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 2011r., sygn. akt II SA/Op 324/11).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z 30 grudnia 2013r., sygn. akt II SA/Ke 565/13, wyjaśnił że uchwały w sprawie likwidacji i przekształcenia szkoły należą do tego typu aktów prawnych, którym nie można przypisywać cech aktu normatywnego rozumianego jako powszechnie obowiązujące źródło praw i obowiązków, wyznaczających w sposób generalny i abstrakcyjny określone nakazy zachowania jego adresatom. Wobec tego nie mogą być one kwalifikowane jako akty prawa miejscowego. W konsekwencji nie ma obowiązku publikowania tego typu uchwały na zasadach określonych dla aktów prawa miejscowego. Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa miejscowego oraz gdy tak stanowią przepisy szczególne.

Organ nadzoru podziela również stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w uzasadnieniu do postanowienia z 27 lipca 2016r., sygn. II SA/Rz 853/16, że uchwała o wyrażeniu zamiaru przekształcenia szkoły podstawowej jest w istocie aktem o charakterze intencyjnym, do którego podjęcia jest zobowiązany organ w świetle uregulowań art. 59 ust. 1 w zw. z art. 59 ust. 6 ustawy o systemie oświaty (obecnie art. 89 ust. 1 i ust. 9 ustawy Prawo oświatowe). Celem uchwały jest zawiadomienie o zamiarze przekształcenia szkoły rodziców uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu. Sam zaś fakt przekształcenia szkoły nie wiąże się z wykonaniem uchwały podjętej w przedmiocie wyrażenia zamiaru przekształcenia szkoły, lecz odrębną uchwałą o przekształceniu szkoły.

Organ nadzoru zwraca także uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018r., 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 2017r., II OSK 2677/15 (...)), który obowiązuje od dnia jego podjęcia”.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż Rada Powiatu Gorzowskiego podejmując przedmiotowe uchwały w zakresie § 3 naruszyła w sposób istotny art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia

20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co powoduje konieczność stwierdzenia ich nieważności w tych częściach.

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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt