



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 maja 2025 r.

Poz. 2711



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.90.2025

Lublin, dnia 15 maja 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIV/66/2025 Rady Gminy Markuszów z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Markuszowie, w części obejmującej jej § 7 ust. 1

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/66/2025 Rady Gminy Markuszów z dnia 29 kwietnia 2025 r. w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Markuszowie, w części obejmującej jej § 7 ust. 1.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIV/66/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2025 r.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołany został m.in. art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1933). Stosownie do art. 91 tej ustawy, organ prowadzący może połączyć w zespół prowadzoną przez siebie szkołę podstawową z prowadzonymi przez siebie przedszkolami mającymi siedzibę na obszarze objętym obwodem tej szkoły (ust. 2). Utworzenie zespołu następuje w trybie art. 88, z tym że akt założycielski wymaga zaopiniowania przez rady pedagogiczne (ust. 5).

W myśl § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały, z dniem 1 września 2025 r. tworzy się Zespół Szkolno-Przedszkolny w Markuszowie zwany dalej Zespołem, z siedzibą przy ulicy Lubelskiej 80, 24-173 Markuszów.

Zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały, w skład Zespołu, o którym mowa w ust. 1, wchodzi: Szkoła Podstawowa im. Jana Pocka w Markuszowie (pkt 1), Przedszkole Publiczne w Markuszowie (pkt 2).

W § 7 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „*Uchwała podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.*”

W ocenie organu nadzoru regulacja § 7 ust. 1 uchwały nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i istotnie narusza art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Powołany przepis zawiera katalog aktów prawnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej;

- 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;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego 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.

Przedmiotowa uchwała nie należy do żadnej z kategorii aktów prawnych wymienionych w cyt. przepisie ustawy, w szczególności nie stanowi aktu prawa miejscowego.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika zaś, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powszechnie obowiązujący charakter aktu prawa miejscowego wyraża się w kształtowaniu sytuacji prawnej (praw i obowiązków) różnych kategorii adresatów (przede wszystkim mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego), którzy organizacyjnie lub służbowo nie są podporządkowani organowi wydającemu dany akt.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym ustanawiane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Za ich pomocą organy samorządu terytorialnego w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie, a więc również niekonkretnie wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu.

Istotna różnica pomiędzy aktem normatywnym stanowiącym akt prawa miejscowego a aktem kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.

Uchwała Nr XIV/66/2025 nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów.

Przedmiotowa uchwała nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego, nie stanowi źródła praw i obowiązków i nie posiada cech normatywności. Uchwała nie kreuje po stronie mieszkańców gminy żadnych praw ani obowiązków, a z uwagi na swe jednokrotne zastosowanie nie posiada waloru abstrakcyjności, jaki jest właściwy aktom prawa miejscowego.

Uchwała w sprawie utworzenia Zespołu Szkolno-Przedszkolnego jest aktem podmiotowo i przedmiotowo skonkretyzowanym, ulegającym skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w uchwale. Tego rodzaju uchwała nie zawiera norm abstrakcyjnych, regulujących powtarzalne sytuacje, które nie wyczerpują się poprzez jednorazowe stosowanie. Wobec tego nie zawiera ona norm powszechnie obowiązujących i nie może być uznana za akt prawa miejscowego.

Stanowisko organu nadzoru wpisuje się w szerszą koncepcję orzeczniczą sądów administracyjnych, w myśl której uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji (przekształcenia) samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawa miejscowego i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych (por. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 333/05; z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05; z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt I OSK 808/09; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 641/13; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 października 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 805/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/Go 729/15; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 listopada 2011 r. sygn. akt II SA/Bk 534/11; wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 565/13; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016 r. sygn. akt III SA/Łd 202/16).

Jak trafnie wywiódł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 24 maja 2016 r., sygn. akt. II SA/Lu 278/16: „*Powyższej oceny nie zmienia okoliczność, że załącznikiem do zaskarżonej uchwały jest statut szkoły, będący tzw. aktem prawa zakładowego. Statut ten nie należy do żadnej z kategorii aktów prawa miejscowego. Wynika to zarówno z istoty tego aktu, jak i z treści art. 58 ustawy o systemie oświaty, w myśl którego rada gminy może nadać tylko pierwszy statut tej jednostki. Dokonywanie zmian statutu lub niektórych jego postanowień należy natomiast do organów szkoły – rady pedagogicznej i rady szkoły (art. 42 ust. 1 i art. 50 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty). Należy w związku z tym podzielić stanowisko skarżącego, że skoro organ szkoły (rada pedagogiczna, rada szkoły) jest uprawniony do zmiany statutu szkoły 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 szkoły nie należą do kręgu podmiotów upoważnionych - w świetle art. 94 Konstytucji RP - do stanowienia aktów prawa miejscowego. Skoro zatem wskazana na wstępie uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, a obowiązku jej publikacji nie przewiduje żaden przepis szczególny, to rada gminy nie miała podstaw, by w § 4 uchwały uzależnić jej wejście w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym*”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe stanowisko zachowuje w pełni aktualność także w obecnie obowiązującym stanie prawnym.

Publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym tego rodzaju uchwały nie nakazuje również żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego.

W konsekwencji brak jest podstaw prawnych do ogłoszenia przedmiotowej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/66/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Markuszów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Markuszów