



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 marca 2025 r.

Poz. 1659



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.61.2025

Lublin, dnia 20 marca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/63/2025 Rady Gminy Nowodwór z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia Przedszkola Samorządowego w Nowodworze i nadania statutu, w części obejmującej § 4 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/63/2025 Rady Gminy Nowodwór z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia Przedszkola Samorządowego w Nowodworze i nadania statutu, w części obejmującej § 4 uchwały w brzmieniu: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/63/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 lutego 2025 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Nowodwór postanowiła utworzyć z dniem 1 września 2025 r. Przedszkole Samorządowe w Nowodworze (§ 1 uchwały). Akt założycielski przedszkola stanowi załącznik nr 1 do uchwały, zaś statut - załącznik nr 2 do uchwały.

W § 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja w zakresie słów: „w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego” 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 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;
- 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.

Kwestionowana uchwała nie należy do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych, a 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.

Uchwała Nr XIII/63/2025 nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów (utworzenie przedszkola samorządowego skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 1968/16 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 maja 2018r., sygn. akt II SA/OI 248/18).

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.

Powyższej oceny nie zmienia okoliczność, że załącznikiem do uchwały jest statut przedszkola będący tzw. aktem prawa zakładowego. Statut ten nie należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Wynika to zarówno z istoty tego aktu, jak i z treści art. 88 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe, w myśl którego rada gminy

może nadać tylko pierwszy statut tej jednostki. Dokonywanie zmian statutu lub niektórych jego postanowień należy natomiast do organów szkoły (przedszkola) - rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki (art. 72 ust. 1 i art. 80 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe).

Skoro odpowiednie organy (rada pedagogiczna, rada szkoły) są uprawnione do zmiany statutu szkoły (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 (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2016r., sygn. akt II SA/Lu 278/16).

Uchwała w sprawie utworzenia przedszkola samorządowego 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.

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 XIII/63/2025 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 Nowodwór
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Nowodwór