



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 5 czerwca 2026 r.

Poz. 2819



**WOJEWODA LUBELSKI**

PN-II.4131.161.2026

Lublin, dnia 1 czerwca 2026 r.

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVII/230/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 kwietnia 2026 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Tomaszowie Lubelskim, w części obejmującej § 1 pkt 1 w brzmieniu: "w szczególności" oraz § 3 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 2026 r. poz. 662)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVII/230/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 kwietnia 2026 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Tomaszowie Lubelskim, w części obejmującej § 1 pkt 1 w brzmieniu: "w szczególności" oraz § 3 w brzmieniu: "w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego".

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXVII/230/2026 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2026 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Tomaszów Lubelski postanowiła wprowadzić zmiany w statucie Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Tomaszowie Lubelskim, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXIV/216/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Tomaszowie Lubelskim.

W podstawie prawnej uchwały powołane zostały m. in. przepisy art. 10a- 10d ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 10a ww. ustawy gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

- 1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych,
  - 2) gminnym instytucjom kultury,
  - 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego
- zwanym dalej "jednostkami obsługiwanymi".

Jak stanowi art. 10b ww. ustawy wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego, zwane dalej "jednostkami obsługującymi" (ust. 1). Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

- 1) jednostki obsługujące;
- 2) jednostki obsługiwane;
- 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi (ust. 2).

Jednostki obsługiwane, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3, mogą, na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, przystąpić do wspólnej obsługi, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie (ust. 3).

Jednostka obsługująca ma prawo żądania od jednostki obsługiwanej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań w ramach wspólnej obsługi tej jednostki (ust. 4).

Jednostka obsługiwana ma prawo żądania od jednostki obsługującej informacji oraz wglądu w dokumentację w zakresie zadań wykonywanych przez jednostkę obsługującą w ramach wspólnej obsługi (ust. 5).

W przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2, są one przekazywane w całości (art. 10c ust. 2 ustawy).

Uchwałą Nr XXVII/230/2026 Rada Gminy dokonała zmiany uchwały Nr XXIV/216/2016 w zakresie zasad oraz zakresu funkcjonowania działającej jednostki budżetowej - Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Tomaszowie Lubelskim.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy dookreśliła w § 1 pkt 1 podmioty objęte wspólną obsługą administracyjną, finansową i administracyjną (jednostki obsługiwane) oraz rozszerzyła przedmiot działalności jednostki obsługującej - Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Tomaszowie Lubelskim o nowe zadania (§ 1 pkt 2 i 3 uchwały).

Zgodnie z § 1 uchwały, w *statucie Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Tomaszowie Lubelskim, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXIV/216/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. zmienionej uchwałą Nr XIII/11/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r., wprowadza się następujące zmiany:*

- 1) § 6 otrzymuje brzmienie:

*„§ 6. Przedmiotem działalności Zespołu jest prowadzenie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych Gminy Tomaszów Lubelski w szczególności:*

- 1) jednostek oświatowych, dla których Gmina Tomaszów Lubelski jest organem prowadzącym,*
- 2) jednostek realizujących zadania w zakresie opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, w tym klubów dziecięcych oraz zespołów klubów dziecięcych utworzonych przez Gminę Tomaszów Lubelski.”;*

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja, w zakresie, w jakim wprowadza otwarte wyliczenie jednostek obsługiwanych, o czym przesądza posłużenie się sformułowaniem: „w szczególności”, jest niezgodna z art. 10b ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl przywołanego przepisu ustawy, rada gminy winna w podjętej uchwale określić jednostki obsługiwane.

Regulacja § 1 pkt 1 uchwały Rady Gminy Tomaszów Lubelski dopuszcza objęcie wspólną obsługą innych jeszcze podmiotów nie wymienionych w uchwale.

Takie działanie nie stanowi wypełnienia zakresu wskazanego w art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do uregulowania w uchwale.

Sformułowanie art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym powoduje, że określenie podmiotów objętych wspólną obsługą nie będzie się odbywało poza organem stanowiącym w drodze swobodnej decyzji organu wykonawczego, a co za tym idzie – zapewnia należyta kontrolę procesów zachodzących w jednostce samorządu związanych z realizowaniem przez nią powierzonych jej zadań.

Ustawodawca w art. 10b ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że uchwała rady gminy powinna określać jednostki obsługiwane. Natomiast wprowadzenie w uchwale otwartego wyliczenia podmiotów objętych wspólną obsługą nie spełnia powyższego wymogu.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną innego jeszcze rodzaju.

W § 3 przedmiotowej 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 prawnego i pozostaje w sprzeczności z 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). Przepis ten określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje:

- 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 niezespółonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, 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.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała Rady Gminy Tomaszów Lubelski nie stanowi aktu prawa miejscowego, a także nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym z mocy przepisów szczególnych. Tym samym brak jest podstaw prawnych do zarządzenia publikacji tej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Stosownie do treści art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego, bez względu na ich rodzaj, są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. 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 XXVII/230/2026 wprowadza zmiany w zakresie wewnętrznej organizacji działania jednostki obsługującej - Gminnego Zespołu Ekonomiczno- Administracyjnego Szkół w Tomaszowie Lubelskim.

Przedmiotowa 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 rady gminy ma charakter aktu wewnętrznego. Uchwała tego typu może wiązać jedynie tych adresatów, którzy są organizacyjnie lub służbowo podporządkowani organowi podejmującemu uchwałę.

W wyroku z dnia 11 listopada 2021r. sygn. akt II SA/Ke 1025/20 WSA w Kielcach przyjął, że uchwała w sprawie organizacji wspólnej obsługi podejmowana na podstawie art. 10a pkt 1 i art. 10b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi aktu prawa miejscowego (por. także wyrok WSA w Opolu z dnia 10 października 2019 r. sygn. akt II SA/Op 238/19).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/230/2026 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 Tomaszów Lubelski
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Tomaszów Lubelski