



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 kwietnia 2025 r.

Poz. 2864

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.255.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 kwietnia 2025 r.

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 67/XIV/2025 Rady Gminy Opatów z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie nadania Statutu Przedszkolu w Wilkowiecku, w całości, jako sprzecznej z art. 4 oraz art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”, w związku z art. 88 ust. 7 ustawy z dnia 4 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze zm.), dalej jako „Prawo oświatowe”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 marca 2025 r. Rada Gminy Opatów podjęła uchwałę Nr 67/XIV/2025 w sprawie nadania Statutu Przedszkolu w Wilkowiecku, dalej jako: „uchwała”. Mocą § 1 uchwały Rada postanowiła nadać Statut Przedszkolu w Wilkowiecku, który stanowi załącznik do uchwały, dalej jako „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. art. 88 ust. 1 i 7 Prawa oświatowego.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 20 marca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że procedura utworzenia przedszkola została uregulowana przede wszystkim w art. 88 w zw. z art. 4 pkt 1 Prawa oświatowego. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Prawa oświatowego, podmiot prowadzący przedszkole, w celu utworzenia przedszkola jest obowiązany wydać akt założycielski. Drugim aktem konstytuującym przedszkole jest pierwszy statut, nadawany przez podmiot zakładający przedszkole na podstawie art. 88 ust. 7 Prawa oświatowego. Co istotne, ustawodawca posługuje się sformułowaniem *pierwszy statut*, przez co należy stwierdzić, że kompetencja organu prowadzącego przedszkole w odniesieniu do statutu dotyczy jedynie statutu nadawanego w ramach procedury utworzenia przedszkola, a zatem co do zasady materia statutowa pozostaje w gestii organów samego przedszkola. Obligatoryjne elementy statutu przedszkola wskazuje natomiast art. 102 Prawa oświatowego.

Statut przedszkola (czyli również jego pierwszy statut nadawany na podstawie art. 88 ust. 7 Prawa oświatowego), podlega nadzorowi kuratora oświaty na podstawie art. 114 Prawa oświatowego. Kurator może uchylić statut lub poszczególne jego postanowienia, jeżeli są one niezgodne z prawem. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się, że w analizowanym przypadku nie dochodzi do zbiegu kompetencji wojewody oraz kuratora oświaty, ponieważ art. 114 Prawa oświatowego należy uznać za przepis szczególny wobec art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 marca 2004 r., sygn. akt OSK 33/04 (CBOSA), którego zdaniem *rozstrzygnięcie kuratora oświaty w zakresie oceny sprzeczności z prawem statutu szkoły ma postać oceny indywidualnego aktu administracyjnego. Nadzór*

wojewody dotyczy zaś generalnych aktów organów gminy oraz innych aktów, które nie mają charakteru decyzji.

Z powyższego wynika zatem, że kurator oświaty dokonuje oceny legalności statutu przedszkola (tu: załącznik do uchwały), natomiast we właściwości wojewody pozostaje ocena legalności uchwały nadającej ten statut, do której jest on załącznikiem. W analizowanej sprawie ocenie Wojewody Śląskiego podlega zatem § 1-§ 3 uchwały, z wyłączeniem załącznika do niej.

W § 3 uchwały Rada przyjęła: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały oznacza, że Rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W tym miejscu należy wskazać, że z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.*

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi, że *akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określił termin dłuższy*. Z kolei art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych zawiera katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Podkreślić należy jednocześnie, iż żaden inny przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji wskazanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego. Aby akt uznany został za akt powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on przede wszystkim być wydany przez organ upoważniony do wydawania aktów prawa miejscowego. Zgodnie bowiem z treścią art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. Ponadto powinien być wydany na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne – tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna.

W myśl art. 88 ust. 7 w zw. z art. 4 pkt 1 Prawa oświatowego pierwszy statut przedszkola nadaje organ jednostki samorządu terytorialnego zakładający przedszkole. Stosownie do art. 29 pkt 1 ustawy w przypadku gminy – organem tym jest rada gminy. Rada gminy ma zatem kompetencję do nadania wyłącznie pierwszego statutu przedszkola, zakładając przedszkole. Dokonywanie zmian statutu i nadawanie kolejnego statutu należy natomiast do organów przedszkola – rady pedagogicznej i rady przedszkola (art. 72 ust. 1 i art. 80 ust. 2 pkt 1 Prawa oświatowego). Rada pedagogiczna przygotowuje projekt statutu przedszkola albo jego zmian i przedstawia do uchwalenia radzie przedszkola. Natomiast w przypadku, jeśli rada przedszkola nie została powołana, statut lub jego zmiany uchwała rada pedagogiczna (art. 82 ust. 2 Prawa oświatowego). Skoro organ przedszkola jest uprawniony do zmiany statutu przedszkola przyjętego uchwałą rady gminy, to uchwała ta nie może stanowić aktu prawa miejscowego. Jak wyżej wskazano, z treścią art. 94 Konstytucji RP wynika, że akty prawa miejscowego stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej. 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 do wydawania aktów prawa miejscowego.

Skoro przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego ani aktem, którego obowiązek ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika z przepisów szczególnych, to brak jest podstaw do ogłoszenia jej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tym samym Rada Gminy Opatów, stanowiąc

o ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym kwestionowanej uchwały, istotnie naruszyła prawo, tj. art. 4 oraz art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w zw. z art. 88 ust. 7 Prawa oświatowego.

Niezależnie od powyższego, wskazać również należy, że Rada postanowiła w § 3 uchwały o jej wejściu w życie *po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, co w analizowanej sprawie nastąpiło 5 kwietnia 2025 r. Natomiast zgodnie z § 2 uchwały Nr 66/XIV/2025 Rady Gminy Opatów z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie założenia Przedszkola w Wilkowiecku, Przedszkole rozpoczyna swoją działalność statutową z dniem 1 września 2025 roku. Zatem Statut Przedszkola może wejść w życie dopiero z dniem rozpoczęcia jego działalności. Niedopuszczalnym jest bowiem nadanie mocy obowiązującej statutowi podmiotu nieistniejącego w obrocie prawnym.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały poprzez uzależnienie wejścia w życie uchwały, która nie jest aktem prawa miejscowego, od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok NSA z dnia 20 września 2022 r., sygn. akt III OSK 3662/21, wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 109/16, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1146/19, wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 września 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 233/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wyeliminowanie wyłącznie § 3 skutkowałoby brakiem możliwości ustalenia daty wejścia uchwały w życie.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 67/XIV/2025 Rady Gminy Opatów z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie nadania Statutu Przedszkola w Wilkowiecku – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz