



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 3164

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.293.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 XII/76/2025 Rady Gminy Kruszyzna z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały nr VII/48/2019 Rady Gminy Kruszyzna z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Kruszyzna, w całości – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2025 r. Rada Gminy Kruszyzna podjęła uchwałę Nr XII/76/2025 w sprawie zmiany Uchwały nr VII/48/2019 Rady Gminy Kruszyzna z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Kruszyzna.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości.

Z tytułu analizowanej uchwały wynika, że zamiarem Rady było dokonanie zmian w uchwale nr VII/48/2019 Rady Gminy Kruszyzna z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Kruszyzna.

Jednakże przepisem § 1 pkt 1 uchwały Rada Gminy postanowiła dokonać zmiany pkt 2 załącznika do Uchwały Nr VIII/57/2019 Rady Gminy Kruszyzna z dnia 26 czerwca 2019 r. zmieniającej Uchwałę Nr VII/48/2019 Rady Gminy Kruszyzna z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Kruszyzna.

Uchwała nr VIII/57/2019 została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 1 lipca 2019 r. pod poz. 4773 i weszła w życie – stosownie do unormowania zawartego w jej § 3 – w dniu 1 września 2019 r. Od tej daty więc przepisy uchwały pierwotnej obowiązują w brzmieniu nadanym jej przez tę właśnie uchwałę zmieniającą.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715)

podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) *Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Zdaniem organu przedmiotowa uchwała narusza powołany wyżej przepis art. 2 Konstytucji RP, ponieważ tytuł uchwały nie pokrywa się z treścią jej § 1 pkt 1. W tytule analizowanej uchwały Rada wskazała, że dotyczy ona zmiany Uchwały nr VII/48/2019 Rady Gminy Kruszyna z dnia 29 maja 2019 r. sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Kruszyna. Tymczasem, w § 1 pkt 1 uchwały Rada wskazała, że wprowadza się zmiany w pkt 2 załącznika do Uchwały Nr VIII/57/2019 Rady Gminy Kruszyna z dnia 26 czerwca 2019 r., który otrzymuje brzmienie „Gminne Przedszkole w Widzowie wchodzące w skład Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Widzowie, z siedzibą Widzów ul. Żwirki i Wigury 16, 42-282 Kruszyna”, czyli tym samym Rada wprowadza zmiany w uchwale zmieniającej uchwałę pierwotną.

Należy w tym miejscu wskazać, że treść § 1 pkt 1 uchwały powinna być spójna z tytułem uchwały i powinna wskazywać, że analizowana uchwała dotyczy zmiany uchwały Nr VII/48/2019 Rady Gminy Kruszyna z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez gminę Kruszyna. Powyższa rozbieżność treści tytułu uchwały i § 1 pkt 1 uchwały powoduje stan niepewności co do tego, którą uchwałę Rada chciała *de facto* znowelizować oraz powoduje nieczytelność aktu.

Dla oceny legalności uchwały pierwszorzędne znaczenie ma treść jej przepisów, w nich bowiem Rada uzewnętrznia swój zamiar co do wprowadzenia do obrotu prawnego nowych norm prawnych – w tym przypadku – dokonania zmiany w sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Kruszyna. Zatem, mimo wskazania w tytule właściwej uchwały, która winna podlegać nowelizacji, przepisem § 1 pkt 1 dokonano zmiany uchwały, która nie mogła takiej zmianie podlegać.

W tym miejscu organ nadzoru wyjaśnia, że zmian w obowiązującym stanie prawnym dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany – wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest zatem tylko poprzez zmianę przepisów, zawartych w uchwale pierwotnej. Reasumując, skoro przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy zmieniające.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że skoro zmieniana uchwała nr VIII/57/2019 weszła w życie 1 września 2019 r. dokonanie jej nowelizacji z dniem 1 września 2025 r. jest bezprzedmiotowe, jako że skutek prawny już nastąpił i od dnia 1 września 2019 r. uchwała pierwotna obowiązuje w brzmieniu nadanym jej uchwałą nr VIII/57/2019.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru uchwała istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP. Jak już wyżej podniesiono, przedmiotowa uchwała w rzeczywistości dokonuje zmiany uchwały zmieniającej, tj. uchwały nr VIII/57/2019 Rady Gminy Kruszyna z dnia 26 czerwca 2019 r. zmieniającej Uchwałę Nr VII/48/2019 Rady Gminy Kruszyna z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Kruszyna. Dokonanie zmiany tej uchwały, po dniu jej wejścia w życie jest niedopuszczalne. Działanie takie narusza zasady przestrzegania zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego

wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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 XII/76/2025 Rady Gminy Kruszyna z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały nr VII/48/2019 Rady Gminy Kruszyna z dnia 29 maja 2019r sprawie ustalenia sieci publicznych przedszkoli prowadzonych przez Gminę Kruszyna – 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