



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 lipca 2025 r.

Poz. 4453

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.420.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 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 XIV/141/2025 Rady Miasta Radzionków z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie zmiany nazw przedszkoli dla których organem prowadzącym jest gmina Radzionków, w całości, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*, a także z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: *ustawa*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 maja 2025 r. Rada Miasta Radzionków podjęła uchwałę Nr XIV/141/2025 w sprawie zmiany nazw przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest gmina Radzionków.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2023 r. poz. 2736), a także art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 czerwca 2025 r.

W toku badania legalności ww. uchwały uznano, że jest ona niezgodna z prawem.

Na mocy § 1-3 uchwały:

§ 1. W § 1 Uchwały nr 3/98 Zarządu Miasta Radzionków z dnia 1 stycznia 1998r. w sprawie zmiany nazwy przedszkola, zmienić dotychczasowe brzmienie „Przedszkole nr 2 w Radzionkowie” na „Przedszkole nr 1 w Radzionkowie”.

§ 2. W § 1 Uchwały nr 4/98 Zarządu Miasta Radzionków z dnia 1 stycznia 1998r. w sprawie zmiany nazwy przedszkola, zmienić dotychczasowe brzmienie „Przedszkole nr 3 w Radzionkowie” na „Przedszkole nr 2 w Radzionkowie”.

§ 3. W § 1 Uchwały nr 5/98 Zarządu Miasta Radzionków z dnia 1 stycznia 1998r. w sprawie zmiany nazwy przedszkola, zmienić dotychczasowe brzmienie „Przedszkole nr 4 w Radzionkowie” na „Przedszkole nr 3 w Radzionkowie”.

W pierwszej kolejności wypada zaznaczyć, że kwestię nazw szkół i przedszkoli publicznych reguluje rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2023 r. poz. 2736). Na mocy § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia: *Nazwa publicznej szkoły podstawowej, liceum ogólnokształcącego, technikum, branżowej*

szkoły I stopnia, branżowej szkoły II stopnia, szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy i szkoły policealnej, zwanych dalej „szkołą”, oraz nazwa publicznego przedszkola, zwanego dalej „przedszkolem”, zawiera:

1) odpowiednio określenie: „Szkoła Podstawowa”, „Liceum Ogólnokształcące”, „Technikum”, „Branżowa Szkoła I stopnia”, „Branżowa Szkoła II stopnia”, „Szkoła Specjalna Przysposabiająca do Pracy”, „Szkoła Policealna” i „Przedszkole”;

2) ustalony przez organ prowadzący, odrębnie dla danego typu szkoły, numer porządkowy szkoły wyrażony cyfrą arabską, a w przypadku liceum ogólnokształcącego – cyfrą rzymską, jeżeli w danej miejscowości jest więcej niż jedna szkoła danego typu, lub numer porządkowy przedszkola wyrażony cyfrą arabską, jeżeli w danej miejscowości jest więcej niż jedno przedszkole;

3) imię szkoły lub przedszkola, jeżeli imię takie nadano;

4) nazwę miejscowości, w której siedzibę ma szkoła lub przedszkole.

Przy tym nazwa danej placówki oświatowej stanowi element jej aktu założycielskiego, i jako taka podlega procedurze wskazanej w art. 88 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737).

W opinii organu nadzoru, Rada w sposób nieprawidłowy dokonała zmiany nazw przedszkoli poprzez zmianę stosownych uchwał Zarządu Miasta Radzionków, czyli organu wykonawczego Gminy Radzionków w stanie prawnym przed dniem 27 października 2002 r.

Wypada w tym miejscu podkreślić, że podstawę prawną do nadania (a także zmiany) nazwy przedszkola w poprzednio obowiązującym stanie prawnym stanowiły przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1991 r. Nr 95 poz. 425 ze zm.). Artykuł 58 ust. 6 ww. ustawy stanowił odpowiednik obecnie obowiązującego art. 88 ust. 7 ustawy Prawo oświatowe, i przyznawał kompetencję organowi prowadzącemu do podpisania aktu założycielskiego oraz nadania pierwszego statutu (elementem aktu założycielskiego była również nazwa danej jednostki systemu oświaty). Przy tym, przepisy ustawy o systemie oświaty do dnia 21 października 2001 r. nie precyzowały, które kompetencje organu prowadzącego mają być wykonywane przez organ stanowiący gminy, a które przez jej organ wykonawczy (por. brzmienie obecnego art. 29 ustawy Prawo oświatowe). Stosowny przepis zaczął obowiązywać dopiero po wejściu w życie w dniu 21 października 2001 r. art. 5c ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym kompetencja do regulowania kwestii określonej w art. 58 ust. 6 tej ustawy przysługiwała radzie gminy.

Co istotne, przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60), nie zawierały przepisów przejściowych związanych z pozostawieniem w mocy aktów podjętych na podstawie art. 58 ust. 6 dotychczasowej ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na uwadze, trzeba zauważyć, że dokonanie zmiany uchwał zarządu gminy uchwałą rady gminy stoi w sprzeczności z zasadami poprawnej legislacji, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Zasady techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.), a tym samym z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z brzmieniem § 32 ust. 1 załącznika do ww. rozporządzenia Rady Ministrów: *1. Jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu.*

Z kolei zgodnie z § 129 ww. rozporządzenia, stosowanym odpowiednio do projektów uchwał i zarządzeń (por. § 141 ww. rozporządzenia): *Rozporządzenie można zmieniać rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie zmieniane, albo przez organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie zmieniane.*

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym organ stanowiący gminy posiada kompetencję do regulowania w drodze uchwały kwestii nazwy szkoły (w tym przedszkola), oraz placówki oświatowej, ponieważ w świetle art. 4 pkt 16 ustawy Prawo oświatowe, organem prowadzącym szkołę lub placówkę jest jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu zadania i kompetencje wykonuje rada gminy (por. brzmienie art. 29 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy). Dodatkowo, podstawę prawną do regulowania tej kwestii stanowi aktualnie rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli. Powyższe nie oznacza jednak, że organ stanowiący

gminy może to czynić poprzez zmianę aktu prawnego wydanego przez organ wykonawczy na podstawie poprzednio obowiązującego upoważnienia ustawowego. Nawet bowiem przy założeniu, że rada gminy przejęła właściwość organu, który wydał zmieniany akt, to jednak zmieniła się całkowicie podstawa ustawowa do regulowania tej kwestii.

Skoro zatem, jak wykazano, w momencie podejmowania uchwały Nr XIV/141/2025 Rady Miasta Radzionków nie obowiązywały przepisy przejściowe pozwalające na zachowanie mocy obowiązującej aktów wykonawczych wydanych przez organ prowadzący na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów, a także brak było nadal obowiązującego, tożsamego przepisu upoważniającego do stanowienia w tej kwestii, to należy przyjąć, że wskazane w § 1 uchwały akty Zarządu Miasta Radzionków utraciły moc obowiązującą z chwilą wejścia w życie ustawy Prawo oświatowe. Tym samym Rada, chcąc dokonać zmian ww. uchwał, działała poza zakresem swojej kompetencji.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Radzionków błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. W § 6 uchwały wskazano bowiem, że: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 września 2025 r.*

Aby akt uznany został za akt powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on między innymi: być wydany przez kompetentny organ 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, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, CBOSA, *dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, podlega obowiązkowej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.* Tymczasem analiza treści przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, że brak w niej przepisów skierowanych bezpośrednio do innych podmiotów niż Gmina i jednostki z nią powiązane.

Z przepisu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że: *Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.* Warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich ogłoszenie w sposób określony w ustawie (art. 88 Konstytucji RP). Szczegółowe zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego, zgodnie z przepisem art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis art. 4 ust. 1 tej ustawy 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 zawiera katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2 i 10 ustawy 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).

Jednakże w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie posiada cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Nie rozstrzyga ona bowiem o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem kierownictwa wewnętrznego, a tym samym jej wejście w życie nie może być uzależnione od publikacji w dzienniku urzędowym. Podkreślić należy jednocześnie, iż żaden inny przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji wskazanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Dodatkowo należy wskazać, że powołany przez Radę jako podstawa prawna uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, również nie stanowi w analizowanym przypadku samoistnej podstawy prawnej do stanowania aktów prawa miejscowego.

Powyżej opisane uchybienia 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. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 XIV/141/2025 Rady Miasta Radzionków z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie zmiany nazw przedszkoli dla których organem prowadzącym jest gmina Radzionków – 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