



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 2 października 2025 r.

Poz. 5550

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.561.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 103/XVI/2025 Rady Gminy Mykanów z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie przekształcenia Przedszkola w Starym Cykarzewie poprzez zmianę siedziby, w części określonej w § 4, jako sprzecznej z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 w związku z art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej także jako „ustawa” oraz w związku z art. 89 ust. 1 i ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 1043 ze zm.).

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Mykanów podjęła uchwałę Nr 103/XVI/2025 w sprawie przekształcenia Przedszkola w Starym Cykarzewie poprzez zmianę siedziby.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 89 ust. 1 i 9 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo oświatowe.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z § 1 uchwały: *Z dniem 31 sierpnia 2025 roku dokonuje się przekształcenia Przedszkola w Starym Cykarzewie poprzez zmianę jego siedziby z ul. Kolejowej 7 w Starym Cykarzewie na ul. Szkolną 12 w Starym Cykarzewie.*

Mocą § 4 uchwały Rada zdecydowała, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia 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.

Zgodnie ze wskazanym w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przepisem art. 89 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe *Szkoła publiczna, z zastrzeżeniem ust. 2, 3 i 14-18, może być zlikwidowana z końcem roku szkolnego przez organ prowadzący szkołę, po zapewnieniu przez ten organ uczniom możliwości kontynuowania nauki w innej szkole publicznej tego samego typu, a także kształcącej w tym samym lub zbliżonym zawodzie. Organ prowadzący jest obowiązany, co najmniej na 6 miesięcy przed terminem likwidacji, zawiadomić o zamiarze likwidacji szkoły: rodziców uczniów, a w przypadku uczniów pełnoletnich – tych uczniów, właściwego kuratora oświaty oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do prowadzenia szkół danego typu.* Kolejno, art. 89 ust. 3 ustawy – Prawo oświatowe stanowi, że szkoła lub placówka publiczna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego może zostać zlikwidowana po

uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty (...). Z kolei na podstawie art. 89 ust. 9 ww. ustawy: *Przepisy ust. 1-8 i art. 88 stosuje się odpowiednio w przypadku przekształcenia szkoły lub placówki, z zastrzeżeniem art. 39 ust. 7b.*

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-10 ustawy oraz z art. 89 ust. 1 i ust. 9 ustawy – Prawo oświatowe. Kwestionowana uchwała bowiem nie należy do żadnej z kategorii aktów wymienionych w art. 13 ustawy podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego, ani też aktu, który na mocy przepisów szczególnych, podlegałby publikacji.

Aby akt normatywny uznany został za przepis 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.

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 wprowadzając obowiązek publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy) oraz ustalenia odpowiedniego *vacatio legis* dla stanowionego przepisu powszechnie obowiązującego.

Na podstawie przepisu art. 2 ust. 1 ww. ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Ogłoszenie danego aktu we właściwym publikatorze jest warunkiem jego wejścia w życie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 powołanej ustawy 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 określi termin dłuższy.

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie spełnia wymagań, które stawiane są aktom prawa miejscowego. Uchwała w sprawie przekształcenia przedszkola nie zawiera ani norm generalnych, gdyż dotyczy konkretnego przedszkola, ani też norm abstrakcyjnych, ponieważ ulega skonsumowaniu po jednorazowym spełnieniu dyspozycji zawartej w tej uchwale. Rozstrzyga zatem sprawę ze sfery wewnętrznej organizacji jednostki systemu oświaty; nie jest skierowana do ogółu mieszkańców gminy, jak ma to miejsce w przypadku aktów prawa miejscowego, oraz nie tworzy dla nikogo żadnej reguły postępowania. Uchwała w tym przedmiocie jest zatem aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych – w tym przypadku do przekształcenia Przedszkola w Starym Cykarkewie poprzez zmianę siedziby.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 30 grudnia 2013 roku, sygn. akt II SA/Ke 565/13, opubl. CBOSA, uchwały w sprawie likwidacji i przekształcenia szkoły należą do tego typu aktów prawnych, którym nie można przypisywać cech aktu normatywnego rozumianego jako powszechnie obowiązujące źródło praw i obowiązków, wyznaczających w sposób generalny i abstrakcyjny określone nakazy zachowania jego adresatom. Wobec tego, nie mogą być one kwalifikowane jako akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 i art. 94 Konstytucji RP i w konsekwencji nie było obowiązku publikowania przedmiotowej uchwały na zasadach określonych dla aktów prawa miejscowego poprzez skierowanie do publikacji na podstawie art. 2 ust. 1, art. 3 oraz art. 13 ustawy w związku z art. 88 ust. 2 Konstytucji RP. Także z przepisów szczególnych, w tym z ustawy o samorządzie gminnym czy z ustawy o systemie oświaty nie wynika obowiązek publikowania przedmiotowej uchwały. Uchwała nie posiada także charakteru przepisów porządkowych wymagających obwieszczenia (por. również uzasadnienie wyroku NSA z 21 lutego 2012 r. sygn. akt I OSK 2225/11).

Wobec braku podstaw do zastosowania w przedmiotowej uchwale trybu wejścia w życie określonego w art. 4 ust. 1 ustawy zasadne jest stwierdzenie, iż § 4 uchwały narusza przepis art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-10 ustawy w związku z art. 89 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe. Nie ulega wątpliwości, iż publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie: uchwały zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz uchwały nie będące prawem lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Tymczasem, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie wymienionego art. 13 ustawy.

Tym samym, Rada postanawiając w § 4 przedmiotowej uchwały że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* ustanowiła wejście w życie uchwały w sposób i w terminie niedopuszczalnym dla uchwały nie mającej charakteru aktu prawa miejscowego.

W niniejszej sprawie, zdaniem organu nadzoru, wystarczające jest stwierdzenie nieważności jedynie § 4 uchwały przewidującego wejście jej w życie w sposób właściwy dla aktów prawa miejscowego. Należy bowiem zauważyć, iż ustawodawca w art. 89 ust. 1 w zw. z ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe wyraźnie wskazuje termin, w którym likwidacja szkoły może nastąpić – jest to koniec roku szkolnego. Rok szkolny natomiast, zgodnie z art. 94 tej ustawy, rozpoczyna się z dniem 1 września każdego roku, a kończy – z dniem 31 sierpnia następnego roku (we wszystkich szkołach i placówkach). A zatem przekształcenie przedszkola – jak w analizowanej sprawie – powinno nastąpić z końcem roku szkolnego, czyli z dniem 31 sierpnia 2025 r. Taki też termin Rada Gminy Mykanów wskazała w § 1 uchwały postanawiając, iż: *Z dniem 31 sierpnia 2025 roku dokonuje się przekształcenia Przedszkola w Starym Cykarzewie poprzez zmianę jego siedziby z ul. Kolejowej 7 w Starym Cykarzewie na ul. Szkolną 12 w Starym Cykarzewie*. A zatem skutek prawny w postaci zmiany siedziby wymienionego w uchwale Przedszkola nastąpił w dniu 31 sierpnia br., przy zachowaniu określonego w ustawie prawidłowego trybu postępowania prowadzącego do przekształcenia przedszkola. Nie ma zatem wątpliwości co do daty wejścia w życie przedmiotowej uchwały – jest to 31 sierpień 2025 r. Dlatego też, zdaniem organu nadzoru wystarczające jest stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w tej części, która wskazywała na prawotwórczy charakter uchwały.

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. 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 103/XVI/2025 Rady Gminy Mykanów z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie przekształcenia Przedszkola w Starym Cykarzewie poprzez zmianę siedziby – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**