



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 marca 2025 r.

Poz. 1567

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.118.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lutego 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 55/XII/2025 Rady Gminy Opatów z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany w Statucie Gminnego Zespołu Oświaty w Opatowie, w całości, jako sprzecznej 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych”, w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2025 r. Rada Gminy Opatów przyjęła uchwałę Nr 55/XII/2025 w sprawie zmiany w Statucie Gminnego Zespołu Oświaty w Opatowie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in. przepisy art. 10a i 10b ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ustawy o finansach publicznych.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2025 r.

Mocą uchwały Rada dokonała zmiany w Statucie Gminnego Zespołu Oświaty w Opatowie, dalej jako „Statut”, stanowiącym załącznik do uchwały Nr 117/XXVII/2016 Rady Gminy Opatów z dnia 8 grudnia 2016 r. w sprawie Statutu Gminnego Zespołu Oświaty w Opatowie, dalej jako „uchwała zmieniana”.

W ocenie organu nadzoru, organ jednostki samorządu terytorialnego posiadający kompetencję do wydania określonego aktu może go także zmienić, jednakże powyższa zmiana powinna nastąpić w takim samym trybie, w jakim nastąpiło podjęcie pierwotnego aktu, mając również na uwadze charakter norm prawnych danej uchwały.

W § 3 analizowanej uchwały, rada wskazała: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Przepisem tym Rada uzależniła zatem jej wejście w życie od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, co wskazuje, iż Rada potraktowała podjętą uchwałę jako akt prawa miejscowego. Tymczasem uchwała zmieniana, tj. uchwała Nr 117/XXVII/2016 Rady Gminy Opatów z dnia 8 grudnia 2016 r. w sprawie Statutu Gminnego Zespołu Oświaty w Opatowie, nie zawierała regulacji dotyczącej ogłoszenia uchwały w powyższym trybie, tzn. że nie została zaliczona przez Radę do kategorii aktów prawa miejscowego. Uchwała zmieniana zawiera w swej treści przepis (§ 4) o wejściu w życie *z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 roku*. Nie złożono również do redakcji dziennika urzędowego wniosku o jej publikację. W analizowanym przypadku, tożsamy tryb wejścia w życie powinien dotyczyć również analizowanej uchwały zmienianej. Tymczasem Rada, jak wskazano wyżej, uzależniła jej wejście w życie od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wobec powyższego, analizowaną uchwałę należy uznać za podjętą z istotnym naruszeniem prawa, jako że dotyczy ona zmiany aktu, który funkcjonuje w obrocie prawnym i nie został zaliczony do kategorii aktów prawa miejscowego. Uchwała narusza zatem art. 2 Konstytucji RP. Takie działanie jest sprzeczne z zasadą praworządności i wywodzoną z niej zasadą poprawnej legislacji.

Organ nadzoru zauważa ponadto, że badanej uchwale nie można przypisać cech aktu prawa miejscowego. Wskazać należy, iż 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. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych w nim zawartych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W doktrynie i judykaturze utrwalili się poglądy, w myśl których akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej na określonej części terytorium państwa (ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt), wydanych przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób.

W przeciwieństwie do aktów prawa miejscowego, uchwały rady skierowane wyłącznie do jednostek organizacyjnych jej podporządkowanych lub podległych nie posiadają cech aktu normatywnego powszechnie obowiązującego. Nieprzypadkowo zatem przyjmuje się ich nazwę jako *akty kierownictwa wewnętrznego* w stosunkach na płaszczyźnie rada gminy – podporządkowane jej jednostki organizacyjne, które tylko określają kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy.

Niewątpliwie uchwała ustalająca statut Gminnego Zespołu Oświaty w Opatowie nie stanowi aktu prawa miejscowego. Nie jest to akt powszechny, generalny i abstrakcyjny. Nie prowadzi do powstania po stronie obywateli jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków oraz nie wyznacza ich sytuacji prawnej. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest typowym aktem kierownictwa wewnętrznego mającym moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Jej postanowienia adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, którym Zespół Oświaty zapewnia wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 10 października 2019 roku, sygn. akt. II SA/Op 238/19, LEX nr 2731389: *uchwała rady gminy w sprawie organizacji wspólnej obsługi przez urząd gminy nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 ustawy, ale jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Przepis art. 10a i art. 10b ustawy nie może stanowić podstawy do podjęcia aktu prawa miejscowego, gdyż w jego granicach nie mieści upoważnienie do podjęcia przepisów powszechnie obowiązujących, nakładających na szerszy krąg podmiotów obowiązki i prawa.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie posiada cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Tym samym, Rada postanawiając w § 3 uchwały że: *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej 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, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, które wynika z błędnego zakwalifikowania przedmiotowej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności w całości.

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 m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. 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; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niezależnie od powyższego, kwestionowana uchwała zawiera również inne wady prawne.

Rada dokonała zmiany statutu jednostki budżetowej, tj. Gminnego Zespołu Oświaty w Opatowie. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych: *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu*

określającego w szczególności jej siedzibę, nazwę i przedmiot działania. Zatem jednym z obligatoryjnych elementów statutu jednostki budżetowej jest określenie przedmiotu jej działania.

W § 1 pkt 1 (nieprawidłowo oznaczonym jako ust. 1) uchwały zmienianej Rada postanowiła dodać w § 1 Statutu zd. 2 w brzmieniu: „*Gminny Zespół Oświaty może prowadzić również wspólną obsługę administracyjną, finansową, organizacyjną i prawną gminnych instytucji kultury oraz innych gminnych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.*”. Dalej w § 1 pkt 2 (nieprawidłowo oznaczonym jako ust. 2) Rada postanowiła nadać nowe brzmienie § 4 Statutu. Zmiana ta polega na oznaczeniu dotychczasowej treści tego przepisu jako ust. 1 oraz dodaniu w nim ust. 2 i 3 w brzmieniu:

2. *Zespół prowadzi wspólną obsługę administracyjną, finansową i prawną gminnych instytucji kultury oraz innych gminnych osób prawnych, po przystąpieniu przez te jednostki do wspólnej obsługi, na podstawie porozumienia zawartego przez te jednostki z Dyrektorem Zespołu;*

3. *Zakres wspólnej obsługi jednostek, o których mowa w ust. 2, określa każdorazowo porozumienie zawarte z Dyrektorem Zespołu.*

Wyżej cytowane regulacje stanowią wyłącznie powtórzenie regulacji ustawowych, tj.:

- art. 10a pkt 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: *Gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:*

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*

- *zwany dalej „jednostkami obsługiwanymi”;*

- art. 10b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: *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.*

Podkreślić należy, że statut jednostki budżetowej jest aktem konstytuującym, który powinien określać przedmiot jej działania w sposób precyzyjny i konkretny. Tymczasem we wprowadzanych regulacjach Rada wskazała w sposób ogólny na możliwość prowadzenia przez Zespół wspólnej obsługi gminnych instytucji kultury oraz innych gminnych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego, co wynika z przepisów rangi ustawowej. Ponadto określiła tryb przystępowania tych jednostek do wspólnej obsługi prowadzonej przez Zespół i sposób ustalenia jej zakresu, co również wynika z przepisów ustawowych.

Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie zaproponowanych regulacji do Statutu jest przedwczesne, bowiem dotyczy zdarzeń przyszłych i niepewnych. Dopiero zawarcie porozumień o przystąpieniu do wspólnej obsługi prowadzonej przez Zespół przez konkretne jednostki, daje podstawę do zmiany Statutu Zespołu, poprzez uwzględnienie w przedmiocie jego działalności obsługi tych jednostek.

Zaproponowane zmiany naruszają zatem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie określono w nich przedmiotu działania Zespołu, a jedynie możliwość działania we wskazanym zakresie. Takie ogólne wskazanie na możliwość prowadzenia wspólnej obsługi innych jednostek, czyni Statut aktem blankietowym, a nie – jak wymaga tego prawo – aktem konstytuującym.

Powyższe stanowi również niedopuszczalne powtórzenie przepisów art. 10a pkt 2 i 3 oraz art. 10b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wraz z ich modyfikacją. Możliwość przystąpienia wskazanych w tym przepisie jednostek do wspólnej obsługi prowadzonej przez Zespół wynika z ustawy oraz należy do decyzji jednostek oraz Zespołu. Rada Gminy nie jest zatem władna do decydowania w tym zakresie. Ponadto przystąpienie tych jednostek do wspólnej obsługi wymaga uprzedniego zgłoszenia tego zamiaru wójtowi, co zostało przez Radę pominięte w zaproponowanych regulacjach Statutu.

Kończąc, zwrócić należy także uwagę na uzasadnienie do uchwały, w którym wskazano: *W związku z podjętą uchwałą Nr 45/X/2024 Rady Gminy Opatów z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Klubowi Dziecięcemu „Bajkowy Świat Malucha w Wilkowiecku zmiany w przedmiotowej uchwale są niezbędne*. Tymczasem zaproponowane zmiany w przedmiotowej uchwale nie dotyczą objęcia ww. Klubu Dziecięcego zakresem podmiotowym wspólnej obsługi prowadzonej przez Zespół Oświaty. W tym zakresie wystarczająca była zmiana uchwały podjętej na podstawie art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, tj. uchwały o której mowa w § 4 Statutu. Rada dokonała takiej zmiany mocą uchwały Nr 52/XII/2025 z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 116/XXVII/2016 Rady Gminy Opatów z dnia 8 grudnia 2016 roku w sprawie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych gminy i wskazała ww. Klub Dziecięcy, jako jednostkę obsługiwaną, co w analizowanej sprawie jest wystarczające do objęcia tej jednostki wspólną obsługą prowadzoną przez Zespół.

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 55/XII/2025 Rady Gminy Opatów z dnia 24 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany w Statucie Gminnego Zespołu Oświaty w Opatowie – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy