



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 sierpnia 2025 r.

WP-I.4131.150.2025

Rada Gminy Długosiodło

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w zw. z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Długosiodło Nr IX/89/2025 z dnia 30 czerwca 2025 r. *zmieniającej uchwałę Nr VIII/72/20219 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę Długosiodło oraz określenia granic i obwodów publicznych szkół podstawowych mających siedzibę na obszarze Gminy Długosiodło.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2025 r. Rada Gminy Długosiodło podjęła uchwałę Nr IX/89/2025 zmieniającą uchwałę Nr VIII/72/20219 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę Długosiodło oraz określenia granic i obwodów publicznych szkół podstawowych mających siedzibę na obszarze Gminy Długosiodło, zwaną dalej „Uchwałą”. Akt został doręczony Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 7 lipca 2025 r.

W § 1 Uchwały postanowiono, że w uchwale Rady Gminy Długosiodło Nr VIII/72/2019 z dnia 30 maja 2019 r. w załączniku Nr 1 do uchwały w Lp. 5 w kolumnie „Nazwa szkoły” skreśla się wyrazy: „prowadzona przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Gminy Długosiodło”. Zgodnie z § 3 Uchwały akt wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 września 2025 r.

W uzasadnieniu wskazano, że w dniu 10 października 2024 r. wpłynął do Wójta Gminy Długosiodło wniosek Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Gminy Długosiodło o rozwiązanie umowy Nr 1/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. o prowadzenie Szkoły Podstawowej

im. hm. ppor. AK „Zośki” Tadeusza Zawadzkiego w Sieczechach z dniem 31 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Długosiodło podjęła uchwałę Nr VI/57/2024 z dnia 20 grudnia 2024 r. w sprawie przejścia do prowadzenia przez Gminę Długosiodło Szkoły Podstawowej im. hm. ppor. AK „Zośki” T. Zawadzkiego w Sieczechach z dniem 1 września 2025 r. W związku z faktem, że w uchwale nr VIII/72/2019 Rady Gminy Długosiodło z dnia 30 maja 2019 r. w załączniku Nr 1 do uchwały oznaczono nazwę Szkoły Podstawowej w Sieczechach jako „Szkoła Podstawowa im. hm. ppor. AK „Zośki” Tadeusza Zawadzkiego w Sieczechach prowadzona przez Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Gminy Długosiodło” należy po ponownym przejściu jej do prowadzenia przez Gminę dokonać zmiany nazwy szkoły.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.”. W myśl pierwszego z powołanych przepisów do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Zgodnie zaś z drugim przepisem – jednostka samorządu terytorialnego, będąca organem prowadzącym szkołę liczącą nie więcej niż 70 uczniów, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii organu sprawującego nadzór pedagogiczny, może przekazać z dniem 1 września danego roku, w drodze umowy, osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego, z wyjątkiem osoby, o której mowa w ust. 2, lub osobie fizycznej, prowadzenie takiej szkoły, o ile szkoła ta nie jest jedyną szkołą danego typu prowadzoną przez tę jednostkę samorządu terytorialnego zgodnie z art. 8 ust. 15 lub 16 p.o. Przepis nie dotyczy szkoły artystycznej.

W świetle przywołanej podstawy prawnej Uchwały zauważyć należy, że jej przedmiotem nie jest jednak przekazanie szkoły do prowadzenia innemu podmiotowi przez gminę. Wręcz odmiennie – stan faktyczny opisany w uzasadnieniu wskazuje, że prowadzenie szkoły będzie zwrotnie przejęte ze stowarzyszenia na gminę ze skutkiem na dzień 1 września 2025 r. w konsekwencji rozwiązania umowy zawartej między stowarzyszeniem a gminą. Jak wynika z art. 9 ust. 6 p.o. stowarzyszenie nie może zlikwidować szkoły, ale na jego wniosek jednostka samorządu terytorialnego, która przekazała szkołę, przejmuje jej prowadzenie w trybie określonym w umowie, o której mowa w art. 9 ust. 1 p.o.

Rada Gminy Długosiodło kwestionowanym aktem dokonała zmiany w uchwale nr VIII/72/2019. Dotyczy ona ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę Długosiodło oraz określenia granic i obwodów publicznych szkół podstawowych mających siedzibę na obszarze Gminy Długosiodło. W istocie więc Uchwała

nie sprowadza się do zmiany nazwy szkoły, jak wskazano w uzasadnieniu do niej (zmiana nazwy szkoły dokonywana jest w innym trybie), lecz do ponownego włączenia szkoły do planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę Długosiodło (poprzez wykreślenie nazwy stowarzyszenia jako podmiotu prowadzącego).

Podstawą prawną dla ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, a także określenia granic obwodów publicznych szkół podstawowych, z wyjątkiem specjalnych, mających siedzibę na obszarze gminy, jak również do dokonania zmian w tym zakresie – jest art. 39 ust. 5 p.o. Zgodnie z art. 39 ust. 8 p.o. ustalenie planu sieci publicznych szkół, o którym mowa w ust. 5, następuje po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty o zgodności planu z warunkami określonymi odpowiednio w ust. 1, 2 i 5a-7a. Tryb ten odnosi się także do zmiany uchwały we wskazanym zakresie. Z brzmienia tego przepisu wynika, że opinia kuratora oświaty zawsze poprzedza podjęcie uchwały. Ustawodawca nie określił żadnych wyjątków czy też odstępstw od konieczności uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty dla określonych stanów faktycznych lub przedmiotu zmiany. Uzyskanie zatem opinii jest elementem niezbędnym, a jej brak ma wpływ na ocenę zgodności aktu z prawem.

Wojewoda Mazowiecki pismem z dnia 16 lipca 2025 r. zwrócił się do Mazowieckiego Kuratora Oświaty z prośbą o udzielenie informacji, czy do organu tego wpłynął projekt lub Uchwała Nr IX/89/2025 Rady Gminy Długosiodło z dnia 30 czerwca 2025 r. w celu wydania opinii, o jakiej mowa w art. 39 ust. 8 p.o., a jeśli nie – czy wedle stanowiska Kuratora wystąpienie o taką opinię jest wymagane (do pisma załączono Uchwałę wraz z uzasadnieniem). W odpowiedzi z dnia 23 lipca 2025 r., znak pisma: DOS.540.1.2025.TJ, poinformowano, że do Delegatury w Ostrołęce Kuratorium Oświaty w Warszawie nie wpłynął projekt ani wskazana Uchwała w celu wydania opinii i jednocześnie, że zdaniem Mazowieckiego Kuratora Oświaty uchwała rady gminy w sprawie planu sieci szkół podstawowych, jak również każda uchwała zmieniająca plan sieci szkół, podlega obowiązkowemu zaopiniowaniu w zakresie określonym w art. 39 ust. 8 p.o. przez właściwego miejscowo kuratora oświaty.

Wojewoda Mazowiecki podzielając to stanowisko stwierdza, że Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 39 ust. 8 p.o. poprzez podjęcie Uchwały bez zachowania procedury przewidzianej ww. przepisem.

Warto przy tym dodać, że zgodnie z art. 9 ust. 4 p.o. do szkoły przejętej od jednostki samorządu terytorialnego do prowadzenia stosuje się przepisy dotyczące szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, z wyjątkiem art. 88 ust. 4-6 p.o. Szkole publicznej prowadzonej przez osobę fizyczną

lub osobę prawną, inną niż jednostka samorządu terytorialnego, nie ustala się obwodu, chyba że osoba prowadząca wystąpi z takim wnioskiem (art. 88 ust. 2 p.o. zdanie drugie). W takiej zaś sytuacji, w przypadku publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez inne organy, określenie granic ich obwodów następuje w uzgodnieniu z tymi organami (art. 39 ust. 5 p.o. zdanie drugie). Zwrotne przejęcie prowadzenia szkoły przez jednostkę samorządu terytorialnego i ustalenie w konsekwencji nowego planu sieci szkół podstawowych prowadzonych przez gminę, z określeniem granic obwodów dla tych szkół, daje możliwość weryfikacji ustaleń przez właściwego kuratora oświaty w zmienionych okolicznościach faktycznych.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, orzecznictwo zalicza takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (zob. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r., II OSK 117/11, Legalis nr 364827). Jeżeli wskazane powyżej przepisy, w katalogu formalnych warunków podjęcia kwestionowanej Uchwały, wymagają przed jej przyjęciem pozytywnej opinii kuratora oświaty, to zdaniem organu nadzoru brak wystąpienia o taką opinię w stosunku do projektu Uchwały, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności Uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy wskazać dodatkowe uchybienie. Zgodnie ze wspomnianym art. 39 ust. 5 p.o. uchwała rady gminy w sprawie ustalenia sieci szkół podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W tym samym trybie dokonuje się zmian tych uchwał. Zgodnie z § 4 uchwały zmienianej tj. uchwały Rady Gminy Długosiodło nr VIII/72/2019 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie ustalenia planu sieci publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę Długosiodło oraz określenia granic i obwodów publicznych szkół podstawowych mających siedzibę na obszarze Gminy Długosiodło – akt ten został opublikowany (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z dnia 12 czerwca 2019 r., poz. 7320). Tymczasem w § 3 Uchwały postanowiono, że akt wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 września 2025 r.

W orzecznictwie sądów administracyjnych (w tym także wydanym na tle poprzednio obowiązującego art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, który odpowiadał aktualnemu art. 39 ust. 5 p.o.) argumentuje się, że podanie do publicznej wiadomości uchwały w sprawie planu sieci publicznych szkół podstawowych, poprzez publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ma bezpośredni wpływ na realizację obowiązku szkolnego (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP), stąd uchwała w tym przedmiocie jest

aktem prawa miejscowego. W konsekwencji wejście w życie tego aktu powinno być warunkowane uprzednim jej ogłoszeniem w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stosownie do treści art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej „u.a.n.” (tak np.: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 kwietnia 2021 r., III SA/Gd 1088/20, LEX nr 3166193; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 września 2017 r., III SA/Gd 512/17, Legalis nr 1669033; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2015 r., IV SA/Wr, Legalis nr 1732000; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 listopada 2013 r., II SA/Op 394/13, Legalis nr 770967 – wszystkie prawomocne).

WSA w Lublinie w wyroku z dnia 30 listopada 2015 r., III SA/Lu 566/15, Legalis nr 1405716, stwierdził: *„Nie budzi wątpliwości, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego (...) jej adresaci zostali określani w sposób generalny, a nie indywidualny, natomiast jej postanowienia regulują powtarzalne stany faktyczne dotyczące sfery życia mieszkańców gminy”*. Wyrok powyższy został utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 4 listopada 2016 r., I OSK 1389/16, Legalis nr 1554341.

W doktrynie prawa kwestię tę ocenia się podobnie. *„Uchwałę w sprawie planu sieci szkolnej będzie zatem można uznać za akt prawa miejscowego, jeżeli będzie ona źródłem norm generalnych i abstrakcyjnych wiążących w stosunku do adresatów organizacyjnie niepodporządkowanych jednostce samorządu (tutaj: gminie). Samo ustalenie planu sieci szkolnej na pewno nie ma takiego charakteru, ponieważ polega tylko na wskazaniu nazw i siedzib szkół prowadzonych przez gminę; można powiedzieć, że omawiane uchwały w tym zakresie pełnią funkcję informacyjną w stosunku do mieszkańców danej j.s.t. Inaczej można natomiast ocenić – przynajmniej gdy chodzi o uchwały w sprawie planu sieci publicznych szkół podstawowych – postanowienia uchwały w przedmiocie wyznaczenia tym szkołom obwodów. Można je uznać za źródło norm prawnych, które, po pierwsze, nakazują osobom zamieszkałym w granicach obwodu realizację obowiązku szkolnego w konkretnej szkole publicznej (chyba że obowiązek w drodze wyboru jest realizowany gdzie indziej) oraz, po drugie, obligują dyrektora konkretnie wskazanej szkoły do kontroli sposobu wykonania tego obowiązku przez każde dziecko, które jest mieszkańcem danego obwodu. Liczba adresatów tych postanowień nie jest z góry oznaczona, chodzi więc o źródło norm abstrakcyjnych. Przynajmniej jedna z tak wykreowanych norm (tzn. pierwsza z nich) jest skierowana „na zewnątrz” i ma adresatów niepodporządkowanych organizacyjnie gminie. Rada gminy wyznacza obwody zarówno w treści aktów założycielskich, jak i w omawianej uchwale. Niemniej jednak wyznaczenie obwodu w akcie założycielskim jest właściwie konsekwencją zaplanowania sieci szkolnej, które*

polega na uzgodnieniu i podziale granic obwodów. Wydaje się zatem, że uchwałe w sprawie planu sieci szkół podstawowych – inaczej niż w przypadku pozornie zbliżonych uchwał w przedmiocie sieci przedszkolnej lub szkół ponadpodstawowych – należy przypisać charakter aktu prawa miejscowego” (M. Pilich [w:] A. Olszewski, M. Pilich, Prawo oświatowe. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2022, art. 39).

Podzielając powyższe stanowisko organ nadzoru ocenia, iż kwestionowana Uchwała ma charakter generalny, gdyż odnosi się do podmiotów pozostających poza strukturą administracji tj. do wszystkich dzieci spełniających obowiązek szkolny zamieszkałych na terenie gminy. Regulacje aktu mają także charakter abstrakcyjny. Nie dotyczą bowiem jednorazowej sytuacji, lecz zachowań powtarzalnych, tj. co najmniej corocznie akt wskazuje uczniom sposób spełnienia obowiązku szkolnego (a częściej, gdy uczeń zmienia miejsce zamieszkania).

Skoro zatem przedmiotowa Uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, winna być jako akt prawa miejscowego ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w u.a.n. Przepisy tej ustawy stanowią, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe oraz że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny określi termin dłuższy, a nadto że akty prawa miejscowego, stanowione przez organy gminy, ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 u.a.n).

Bezsprzecznie zatem Uchwała nie zawiera postanowienia o ogłoszeniu jej w dzienniku urzędowym, o czym mowa w art. 39 ust. 5 p.o., co stanowi istotne uchybienie.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność Uchwały w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/