



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 października 2023 r.

Poz. 6091



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.395.2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 23 października 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXIII/558/23 Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim z dnia 20 września 2023r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Janowie Lubelskim

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/558/23 Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim z dnia 20 września 2023r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Janowie Lubelskim.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXIII/558/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 września 2023r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska nadała statut Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Janowie Lubelskim.

W podstawie prawnej uchwały Nr LXIII/558/23 został powołany m.in. art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

Jak stanowi art. 11 ust. 2 tej ustawy, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działania.

Zgodnie z art. 12 tej ustawy, gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 2); tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd (ust. 2).

W § 3 uchwały postanowiono, iż *uchwała wchodzi w życie z dniem 1 października 2023r.*

W ocenie organu nadzoru takie określenie terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały istotnie narusza art. 4 w zw. z 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, ze zm.).

W myśl art. 4 ust. 1 ww. ustawy, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z kolei przepis art. 13 ustawy określa katalog aktów prawnych podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który obejmuje m. in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy (pkt 2).

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego, co do zasady, powinna wejść w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej i nie staje się prawem obowiązującym.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie.

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 2 ust. 1 stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkiem.

Analizując charakter prawny uchwał podejmowanych w sprawie nadania statutu jednostce organizacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 2058/09, stwierdził, że: *„rozważając kwestię charakteru statutu jednostki obsługi ekonomicznoadministracyjnej szkół należy odwołać się także do powszechnie przyjmowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych i w doktrynie cech aktów prawa powszechnie obowiązującego i cech charakteryzujących akty prawa wewnętrznego. Wbrew stanowisku Sądu I instancji za cechy wyróżniające akty prawa powszechnie obowiązującego uważany jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia mogą rzutować na realizację publicznych praw podmiotowych oraz stanowić podstawę decyzji wobec obywateli i innych podmiotów. Generalność aktu normatywnego powszechnie obowiązującego oznacza że akt ten jest skierowany do nieograniczonego kręgu (kategorii) podmiotów. Cechy tej nie posiadają akty prawa wewnętrznego skierowane do jednostek organizacyjnie podporządkowanych lub podległych podmiotowi, który je tworzy”*.

NSA podkreślił, że przy tej ocenie należy wziąć pod uwagę charakter usług świadczonych przez daną jednostkę organizacyjną – czy mają one charakter wewnętrzny czy też powszechny. W przypadku, gdy postanowienia statutu jednostki mają charakter generalny i związany z realizacją publicznych praw podmiotowych to statut taki należy uznać za akt normatywny o charakterze powszechnie obowiązującym (akt prawa miejscowego).

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2009r., sygn. II OSK 1526/08 stwierdził, że: *„ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie określa katalog gminnych aktów prawa miejscowego, stanowiąc, że gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wynika stąd, iż ta ustawa ustrojowa wskazuje /wiąże się z jej oczywistym, niebudzącym żadnych wątpliwości brzmieniem/, które uchwały rady gminy, normujące organizację gminnych jednostek organizacyjnych, mają rangę prawa miejscowego. Brak jest podstaw do przyjęcia, że ustawa szczególna wyłącza możliwość stosowania tej regulacji w odniesieniu do jakiegokolwiek instytucji gminnej. Jako prawidłową ocenę wyrażoną w uzasadnieniu skargi kasacyjnej trzeba przyjąć, iż instytucja gminna /w niniejszej sprawie gminna instytucja kultury/, to taka, szczególnego rodzaju, gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa /ustaw o charakterze prawa materialnego/ kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych. Już tylko ta okoliczność przemawia za tym, że uchwała rady gminy regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym /art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych/. Adresatami norm ujętych w statucie gminnej jednostki kultury nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z tego aktu akt o charakterze prawa miejscowego a nie akt wewnętrzny. Przeciwnie rozumienie powyższej regulacji przyjęte w zaskarżonym wyroku pozostaje w sprzeczności z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym statuującym akty z zakresu*

organizacji urzędów i instytucji gminnych /statuty tych jednostek/ jako akty prawa miejscowego, podlegające ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na zasadach przewidzianych dla aktów normatywnych.” (podobnie: WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 984/10; WSA w Opolu w wyroku z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Op 94/18).

Powyższe zapatrywanie wpisuje się w utrwaloną linię orzeczniczą sądów administracyjnych dotyczących obowiązku publikacji statutów jednostek organizacyjnych gminy jak: gminny ośrodek pomocy społecznej (por. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 460/20; wyrok WSA w Opolu z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II SA/Op 215/20; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lutego 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 527/14) czy też gminna instytucja kultury (por. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2022 r., sygn. II SA/Gl 1693/21, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 marca 2022 r., sygn. II SA/Ol 71/22, wyrok WSA w Olsztynie z 24 września 2019 r. sygn. II SA/Ol 518/19, wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 875/21; wyrok NSA z 18 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 891/21, wyrok NSA z dnia 1 marca 2022 r. sygn. III OSK 754/21) i w ocenie organu nadzoru pozostaje aktualne także w odniesieniu do uchwał w sprawie nadania statutu gminnego ośrodka sportu i rekreacji.

Uchwała ta zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, bowiem postanowienia statutów związane są z realizacją zadań gminy o charakterze publicznym, jakim jest odpowiednio – w myśl art. 27 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1599) – tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu. Adresatem statutu jest zatem, oprócz osób zatrudnionych w tej jednostce, również społeczność lokalna, która posiada prawo do korzystania z usług tej jednostki.

Mając na uwadze powyższe, uchwała w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Janowie Lubelskim podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie, co do zasady, po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia. Zaniechanie takiej publikacji przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018 r., II SA/Kr 131/18).

Przedmiotowa uchwała dotknięta jest też wadą prawną innego rodzaju.

Stosownie do treści § 8 ust. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały *Ośrodek może prowadzić za zgodą Burmistrza Janowa Lubelskiego inną działalność gospodarczą dla pozyskania środków na realizację swoich zadań statutowych. Burmistrz może zlecić Ośrodkowi wykonanie określonych zadań w przypadkach innych niż wymienione w § 7, jeżeli uzna, że wystąpiła konieczność zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy* (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru regulacja § 8 Statutu nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, a zatem została podjęta bez podstawy prawnej.

Mając na uwadze przytoczony wyżej art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stwierdzić należy, że zapis § 8 Statutu pozostaje z nim w oczywistej sprzeczności.

Postanowieniem kwestionowanego zapisu przyznano Ośrodkowi za zgodą Burmistrza (ust. 1) oraz Burmistrzowi Janowa Lubelskiego (ust. 2) upoważnienie do poszerzenia zadań Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji o zadania inne, wychodzące poza zakres zadań określonych w niniejszym Statucie.

Wprowadzenie takiej regulacji powoduje, że katalog zadań Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji na charakter otwarty, co z kolei oznacza, że możliwe jest realizowanie przez jednostkę innych zadań nieprzewidzianych wyraźnie w uchwale. W tej sytuacji to Burmistrz, a nie Rada będzie doprecyzowywał – na podstawie ogólnej klauzuli z § 8 Statutu – zadania Ośrodka.

Dopuszczenie możliwości powierzenie takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w Statucie i w innym trybie niż zmiana Statutu tej jednostki, musi być uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/558/23 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymuje:

- 1) Burmistrz Janowa Lubelskiego,
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Janowie Lubelskim.