



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 17 marca 2023 r.

Poz. 1996



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.96.2023

z dnia 15 marca 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr LXII/475/2023 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie nadania statutu Hrubieszowskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Hrubieszowie.**

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)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXII/475/2023 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie nadania statutu Hrubieszowskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Hrubieszowie.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LXII/475/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 lutego 2023 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska nadała statut Hrubieszowskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Hrubieszowie.

W podstawie prawnej uchwały Nr LXII/475/2023 został powołany m.in. art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, 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 § 4 uchwały postanowiono, iż *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

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 stanowiące 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 obowiązkowe.

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 orzecniczą 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.

W przedłożonych w niniejszej sprawie wyjaśnieniach Burmistrza Miasta Hrubiesza z dnia 7 marca 2023 r. (pismo znak: S.033.7.2023.MP) poinformowano, że *"Procedując przedmiotową uchwałą organy gminy (Burmistrz Miasta przygotowując projekt uchwały oraz Rada Miejska w Hrubieszowie podejmując uchwałę na sesji w dniu 13 lutego br.) wzięły pod uwagę Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN-II.4131.564.2019 Wojewody Lubelskiego z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVI/119/2019 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiej Służby Drogowej w Hrubieszowie (...) W ocenie Burmistrza Miasta Hrubieszowa kwestionowana przez Wojewodę Lubelskiego uchwała Nr LXII/475/2023 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 13 lutego 2023 r. w sprawie nadania statutu Hrubieszowskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Hrubieszowie wykazuje dużą analogię do Uchwały Nr XVI/119/2019 Rady Miejskiej w Hrubieszowie z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiej Służby Drogowej w Hrubieszowie, której dotyczy przywołane powyżej Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN-II.4131.564.2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. W ocenie organu bowiem charakter usług świadczonych przez Miejską Służbę Drogową w Hrubieszowie i Hrubieszowski Ośrodek Sportu i Rekreacji, a także charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów jest bardzo zbliżony."*

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do uchwały w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiej Służby Drogowej nie wpływa na ocenę prawną uchwały w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji 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.

Charakter usług świadczonych przez tą jednostkę organizacyjną niewątpliwie ma charakter powszechny.

Mając na uwadze powyższe, uchwała w sprawie nadania statutu Hrubieszowskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Hrubieszowie 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 2018r., II SA/Kr 131/18).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/475/2023 Rady Miejskiej w Hrubieszowie 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**

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Hrubieszowa
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Hrubieszowie