



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 października 2024 r.

Poz. 4665



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.340.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 30 września 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/40/2024 Rady Gminy Cyców z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie utworzenia Gminnego Centrum Sportu i Rekreacji w Gminie Cyców, w części obejmującej § 8 ust. 1 w brzmieniu: „którego powołuje i odwołuje Wójt Gminy Cyców w trybie i na zasadach określonych w obowiązujących przepisach prawa”, § 9 pkt 2 w brzmieniu: „zatwierdzonym przez Radę Gminy Cyców”, § 13 ust. 6 zd. drugie oraz § 15 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały .

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/40/2024 Rady Gminy Cyców z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie utworzenia Gminnego Centrum Sportu i Rekreacji w Gminie Cyców, w części obejmującej § 8 ust. 1 w brzmieniu: „którego powołuje i odwołuje Wójt Gminy Cyców w trybie i na zasadach określonych w obowiązujących przepisach prawa”, § 9 pkt 2 w brzmieniu: „zatwierdzonym przez Radę Gminy Cyców”, § 13 ust. 6 zd. drugie oraz § 15 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały .

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/40/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2024r.

Powołując w podstawie prawnej uchwały m.in. art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.) Rada Gminy Cyców utworzyła gminną jednostkę organizacyjną pod nazwą: „Gminne Centrum Sportu i Rekreacji w Gminie Cyców”, zwane dalej „GCSiR” w formie jednostki budżetowej (§ 1 uchwały) oraz nadała GCSiR statut, który stanowi załącznik do uchwały (§ 2).

Zgodnie z tym przepisem jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe.

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 (art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 ww. ustawy jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Stosownie do treści § 8 ust. 1 Statutu działalnością GCSiR zarządza kierownik, *którego powołuje i odwołuje Wójt Gminy Cyców w trybie i na zasadach określonych w obowiązujących przepisach prawa.*

W ocenie organu nadzoru przytoczone wyżej postanowienie § 8 ust. 1 w zakresie słów: „*którego powołuje i odwołuje Wójt Gminy Cyców w trybie i na zasadach określonych w obowiązujących przepisach prawa*” zostało podjęte z istotnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024r. poz. 1135).

Ustawa o pracownikach samorządowych określa status prawny pracowników zatrudnionych w gminnych jednostkach budżetowych (art. 2 pkt 3 ustawy).

Powołana ustawa w art. 4 ust. 1 wskazuje dopuszczalne sposoby nawiązania stosunku pracy oraz zawiera zamknięty katalog stanowisk, na których nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie powołania. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, powołanie jest ograniczone jedynie do zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnika gminy, skarbnika powiatu i skarbnika województwa.

Zatem należy stwierdzić, że ten sposób nawiązania stosunku pracy nie jest możliwy przy zatrudnianiu kierowników gminnych jednostek budżetowych.

W wyroku z dnia 29 grudnia 2015r., sygn. akt III SA/Lu 1729/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wywiódł, że: *„Stosownie do art. 4 ust. 1 u.p.s. pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru (pkt 1), powołania (pkt 2) i umowy o pracę (pkt 3). Stosunek pracy na podstawie powołania, zgodnie z powołanym art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.s., jest nawiązywany z zastępcą wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnika gminy, skarbnika powiatu i skarbnika województwa. Powołanie jako podstawa zatrudnienia wiąże się z osłabieniem trwałości stosunku pracy, bowiem osoba zatrudniona na podstawie powołania może być w każdym czasie odwołana ze stanowiska przez organ, który ją powołał. Z kolei umowy o pracę są zawierane z pracownikami samorządowymi, dla których nie zastrzeżono innych podstaw nawiązania stosunku pracy (wyboru, powołania). Taka podstawa zatrudnienia jest stosowana bez względu na charakter prawny danego stanowiska, a więc także wobec pracowników samorządowych zatrudnianych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Zatem wobec D. Z. w L. jako pracownika samorządowego, który nie może być zatrudniany na podstawie wyboru, ani powołania, właściwą podstawą nawiązania stosunku pracy jest umowa o pracę. Powyższe prowadzi do wniosku, że unormowanie § 3 ust. 1 statutu ZDW ustanawiające zapis w brzmieniu "powoływany i odwoływany przez Zarząd Województwa", jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 u.p.s.”*

Postanowienie § 8 ust. 1 przedmiotowego Statutu w wyżej wskazanym zakresie jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

W § 9 pkt 2 Statut stanowi, iż do zadań kierownika GCSiR należy prowadzenie gospodarki finansowej zgodnie z rocznym planem finansowym *zatwierdzonym przez Radę Gminy Cyców.*

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie słów: *„zatwierdzonym przez Radę Gminy Cyców”* została podjęta bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany „planem finansowym jednostki budżetowej”.

Szczegółowe regulacje sposób i tryb sporządzania planów finansowych przez jednostki budżetowe zawiera rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1718).

Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, projekty planów finansowych, zapewniające zgodność kwot dochodów i wydatków z projektem uchwały budżetowej, są zatwierdzane przez kierowników jednostek i przekazywane zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, o których mowa w ust. 1, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy (§ 5 ust. 3).

Zarządy jednostek samorządu terytorialnego weryfikują otrzymane projekty planów finansowych pod względem ich zgodności z projektem uchwały budżetowej i w przypadku stwierdzenia różnic wprowadzają w nich odpowiednie zmiany, informując o ich dokonaniu kierowników samorządowych jednostek

budżetowych, w terminie 7 dni od dnia otrzymania projektu planu finansowego, nie później jednak niż do dnia 27 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy (§ 6 ust. 2).

Stosownie zaś do treści § 8 ust. 5 rozporządzenia, kierownicy samorządowych jednostek budżetowych w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych, przyjętych w uchwale budżetowej, sporządzają plany finansowe swoich jednostek przez dostosowanie projektów planów finansowych samorządowych jednostek budżetowych, o których mowa w § 7.

Z powyższych regulacji rozporządzenia wynika zatem, iż kierownicy samorządowych jednostek budżetowych są zobowiązani do sporządzenia projektu planu finansowego oraz planu finansowego jednostek budżetowych.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż brak podstaw prawnych do przyjęcia w przedmiotowym statucie regulacji, która zobowiązuje Radę Gminy do zatwierdzenia rocznego planu finansowego sporządzanego przez Kierownika Gminnego Centrum Sportu i Rekreacji w Cycowie.

Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z treścią § 13 ust. 6 Statutu odpłatność za korzystanie z obiektów i urządzeń sportowych świadczonych przez GCSiR ustalana jest na podstawie cennika opłat. *Cennik opłat zatwierdza, na wniosek kierownika Wójt Gminy Cyców.*

W ocenie organu nadzoru § 13 ust. 6 zd. drugie Statutu został przyjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ustawy o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021r. poz. 679). W myśl tego przepisu jeżeli przepisy szczególnie nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 pkt 2). Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek (ust. 2).

Należy zauważyć, że do zadań Gminnego Centrum Sportu i Rekreacji należy nadzór i utrzymywanie gminnych obiektów sportowych i rekreacyjnych (§ 1), w szczególności wynajem lub udostępnianie obiektów sportowych na organizację wydarzeń sportowych i rekreacyjnych (§ 7 pkt 4).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt w ustawy o gospodarce komunalnej organem uprawnionym do stanowienia w przedmiocie cen i opłat za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest rada gminy, a wójt tylko wtedy, gdy rada sceduje na niego swoje uprawnienie w drodze uchwały wydanej na podstawie art. 4 ust. 2 tej ustawy. Wójt nie posiada natomiast kompetencji do zatwierdzania ustalonych przez kierownika jednostki budżetowej cen i opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, podobnie jak kierownik do ich ustalania.

W § 15 Statutu Rada Gminy postanowiła, że w *sprawach nieuregulowanych niniejszym statutem mają zastosowanie odpowiednie przepisy powszechnie obowiązujące.*

Zdaniem organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepisu § 15 Statutu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Zauważyć trzeba, że przepis zawarty w uchwale Rady Gminy nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy.

Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się statut, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie - powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym Rada Gminy przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 października 2013r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13, „można przyjąć, biorąc pod uwagę konstrukcję powołanego § 15 ust. 2 statutu, że przepisy te miałyby uzupełnić ewentualną lukę powstałą w toku stosowania uregulowań statutu. Jednakże w takim przypadku uchwalodawca pomija zupełnie, że statut może być oparty na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Nieprzystawalność jego postanowień do określanych sytuacji faktycznych wymagałoby jego zmiany lub uchylecia, a nie odsyłania do innych przepisów prawa (...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu”.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/40/2024, we wskazanym zakresie, 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

Krzysztof Komorski

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Cyców,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Cyców.