



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 października 2024 r.

Poz. 5006



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.360.2024

z dnia 22 października 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr V/36/2024 Rady Powiatu w Biłgoraju z dnia 25 września 2024 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Centrum Sportu w Biłgoraju, w części obejmującej § 7 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 15 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/36/2024 Rady Powiatu w Biłgoraju z dnia 25 września 2024 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Centrum Sportu w Biłgoraju, w części obejmującej §7 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 15 ust. 2 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/36/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 października 2024 r.

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 Powiatu w Biłgoraju utworzyła powiatową jednostkę organizacyjną pod nazwą Powiatowe Centrum Sportu w Biłgoraju (§1 uchwały) oraz nadała mu statut stanowiący załącznik do uchwały (§ 3 uchwały).

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, powiatowe jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

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).

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

Stosownie do § 7 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, do zadań PCS *w szczególności* należy: (...).

Powyższa regulacja w zakresie słów „*w szczególności*” narusza przywołany wyżej art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Statut jest podstawą działania powiatowej jednostki budżetowej, w tym przypadku Powiatowego Centrum Sportu w Biłgoraju i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał bowiem niezbędne minimum, które bezwzględnie muszą się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „*w szczególności*.” Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie innych, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy

pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Rada Powiatu w Biłgoraju w § 7 Statutu określając przedmiot działania jednostki użyła wyrażenia "w szczególności" co oznacza, że określony w uchwale katalog zadań tej jednostki nie jest wyczerpujący i możliwe jest realizowanie przez tę jednostkę innych zadań nieprzewidzianych w uchwale.

Zdaniem organu nadzoru z uwagi na fakt, iż ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia w statucie przedmiotu działania jednostki budżetowej, to nie może on – poprzez użycie sformułowania „w szczególności” – pozostawiać otwartego katalogu tych zadań. Taki przepis uchwały powoduje, że inny organ (podmiot) niż rada powiatu, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania jednostki budżetowej. Tymczasem ustawodawca w art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wprost zastrzegł, iż o przedmiocie działalności powiatowej jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący powiatu w drodze nadanego jej przez siebie statutu.

Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny.

W § 15 ust. 2 Statutu Rada Powiatu postanowiła, że *w sprawach nieuregulowanych w niniejszym Statucie mają zastosowanie obowiązujące przepisy prawa*.

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 ust. 2 Statutu nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis zawarty w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego 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 Powiatu przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami wykonawczymi do ustaw.

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. Nie przystawalność 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 V/36/2024 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

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Powiatu w Biłgoraju
- 2) Starosta Biłgorajski