



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Poz. 3906

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.94.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 6 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XII/80/2025 Rady Miejskiej Gminy Skoki z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie utworzenia Ośrodka Sportu Turystyki i Rekreacji w Gminie Skoki oraz nadania statutu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2025 r. Rada Miejska Gminy Skoki podjęła uchwałę nr XII/80/2025 w sprawie utworzenia Ośrodka Sportu Turystyki i Rekreacji w Gminie Skoki oraz nadania statutu, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 7 ust. 1 pkt 10, art. 9 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) w związku z art. 11 i art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 marca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą § 6 uchwały Rada Miejska Gminy Skoki postanowiła: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

W ocenie organu nadzoru, przepis § 6 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: "u.o.a.n."

Przepis art. 13 u.o.a.n. enumeratywnie wymienia akty prawne podlegające publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W świetle tego przepisu: "W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych; 3a) statuty związków metropolitalnych; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ

powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne".

W świetle powyższego należy stwierdzić, że publikacji w ww. dzienniku podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub gdy o ich publikacji stanowi przepis szczególny. W ocenie organu nadzoru, uchwała nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, bowiem nie sposób jej zaliczyć do aktów wymienionych w art. 13 u.o.a.n., w szczególności nie stanowi ona aktu prawa miejscowego.

Badana uchwała nie spełnia wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego, a dokonana ocena przez organ nadzoru zawartych w uchwale norm prowadzi do wniosku, iż nie zawiera ona żadnej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Przepisy ocenianej uchwały nie są skierowane do niezindywidualizowanego kręgu adresatów zewnętrznych, nie rozstrzygają też bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach, lecz dotyczą wyłącznie stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej gminy.

Powołany w uchwale przez Radę Miejską Gminy Skoki, art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.), dalej jako: "u.f.p.", określający podstawę prawną podjęcia uchwały, odnosi się do jednostek budżetowych. Przepis art. 11 ust. 1 u.f.p. definiuje, że jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 u.f.p. jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

W § 2 załącznika nr 1 do uchwały wskazano, iż: "OSTiR [Ośrodek Sportu Turystyki i Rekreacji w Gminie Skoki - przyp. wł.] jest jednostką organizacyjną Gminy Skoki nieposiadającą osobowości prawnej, prowadzoną w formie jednostki budżetowej". Organ nadzoru podziela stanowisko judykatury odmawiające przymiotu prawa powszechnie obowiązującego statutom budżetowych jednostek organizacyjnych tworzonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 maja 2007 r., II OSK 353/07 oraz z 3 marca 2010 r., II OSK 2058/09 - CBOSA). W wyroku z 9 lutego 2005 r., IV SA/Wr 830/04, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (CBOSA) stwierdził, że "(...) Ośrodek Sportu i Rekreacji należy traktować wyłącznie jak jednostkę budżetową, to jest jednostkę sektora finansów publicznych o jakiej mowa w art. 18 ustawy o finansach publicznych. Nie ma zatem zastosowania w sprawie przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. Powołana jednostka budżetowa gminy nie jest też urzędem ani instytucją gminną o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 u.s.g. a nadany tej jednostce statut nie jest skierowany do wszystkich mieszkańców gminy i bezpośrednio nie rozstrzyga o ich prawa i obowiązkach. Postanowienia statutu regulują wewnętrzne funkcjonowanie tej jednostki. (...) Statut nadany jednostce budżetowej gminy nie jest aktem prawa miejscowego (...)". Skoro oceniana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, brak jest podstaw prawnych do jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Obowiązek publikacji przedmiotowego programu nie wynika również z przepisów szczególnych, do których odsyła art. 13 pkt 10 u.o.a.n.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w postanowieniu z 23 maja 2018 r., IV SA/Po 245/18 (CBOSA): "Choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosić się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa

miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców)". Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. np. wyroki NSA: z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, z 27 lipca 2010 r., II OSK 1060/10 oraz z 6 maja 2014 r., I OSK 309/14 - CBOSA).

W tym miejscu zasadnym jest zacytowanie fragmentu uzasadnienia wyroku WSA w Poznaniu z 2 sierpnia 2018 r., II SA/Po 228/18 (CBOSA), w którym Sąd ten orzekł: "W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwały, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia".

W świetle powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 6 uchwały w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego".

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Gminy Skoki

Burmistrz Miasta i Gminy Skoki