



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 maja 2025 r.

Poz. 3207

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.285.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr III.29.2025 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jastrzębiu-Zdroju, w części określonej w:

- 1) § 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 11-12, § 14 załącznika do uchwały, z art. 11 ust. 2 ustawy i art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135),
- 3) § 20 ust. 1 Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 marca 2025 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój podjęła uchwałę Nr III.29.2025 w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jastrzębiu-Zdroju, dalej jako „uchwała”. Statut Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jastrzębiu-Zdroju stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały, dalej jako: „Statut”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 kwietnia 2025 r.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie statutu Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji będącego jednostką budżetową stanowi art. 11 ust. 2 ustawy. Zgodnie z jego treścią: *jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Z art. 11 ust. 2 ustawy wynika, że statut jest podstawą działania jednostki budżetowej, jaką jest ośrodek sportu i rekreacji, i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał bowiem niezbędne minimum, które bezwzględnie musi 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, niewymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy. Rolą rady jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący zakres działalności (zadań) jednostki.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane

prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do analizy Statutu, należy wskazać, że Rada w treści § 1 Statutu postanowiła, iż: *Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Jastrzębiu Zdroju został utworzony na mocy Uchwały Nr X/107/90 Rady Miejskiej w Jastrzębiu Zdroju z dnia 15 grudnia 1990 roku w sprawie powołania Miejskiego Ośrodka Sportu Turystyki i Rekreacji oraz Uchwały Nr XI/165/95 Rady Miejskiej w Jastrzębiu Zdroju z dnia 31 maja 1995 roku w sprawie wyłączenia z działalności statutowej działalności turystycznej i zmiany nazwy na Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Jastrzębiu Zdroju i działa na podstawie:*

- ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie,
- ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,
- ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Organ nadzoru podkreśla, że na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: *działa na podstawie* przesądza o konkretnych aktach prawnych, które miałyby mieć zastosowanie co do funkcjonowania danego podmiotu. Wyliczenie takie nie wyczerpuje jednak wszystkich możliwych przypadków, a obejmuje jedynie akty prawne najważniejsze dla funkcjonowania danej jednostki. Tymczasem zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: *Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia* (ust. 1). *Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego* (ust. 2). Rada nie jest zatem uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku: *Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową* (zob. sygn. akt II OSK 1782/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru, powyższe treści, odnoszące się do wskazywania, na podstawie jakich uchwał został utworzony Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji nie stanowią norm prawokształtujących, a tym samym nie mogą być częścią materii, zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r.: *Uchwalenie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółowiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. powinna zawierać regulacje wyłącznie o charakterze prawnym, a nie informacyjnym* (sygn. akt III OSK 6962/21, CBOSA).

Zgodnie z przepisem § 11, § 12 i § 14 Statutu: *§ 11. 1. Dyrektora Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji zatrudnia i zwalnia Prezydent Miasta. 2. Prezydent Miasta ustala warunki pracy i płacy Dyrektora Ośrodka i jego zakres czynności oraz wypełnia wobec niego inne funkcje właściwe dla pracodawcy. § 12. 1. Dyrektor Ośrodka samodzielnie podejmuje decyzje dotyczące działalności Ośrodka i ponosi za nie odpowiedzialność. 2. Dyrektor Ośrodka ponosi odpowiedzialność za zarządzanie Ośrodkiem i reprezentuje go na zewnątrz. Decyzje wewnętrzne podejmuje w formie zarządzeń, regulaminów i instrukcji. 3. Dyrektor Ośrodka składa oświadczenia woli i zawiera umowy cywilnoprawne na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój w ramach realizacji budżetu w zakresie majątku komunalnego przekazanego Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w zarząd i administrowanie. 4. Do zakresu działania dyrektora Ośrodka należy w szczególności ogólne kierownictwo w zakresie spraw merytorycznych, organizacyjnych i administracyjnych. § 14. Dyrektor Ośrodka wykonuje czynności pracodawcy w rozumieniu przepisów prawa pracy w stosunku do osób zatrudnionych w Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji oraz ustala*

*dla podległych sobie pracowników zakresy czynności, a także ich warunki pracy i płacy zgodnie z obowiązującymi przepisami.*

Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy.

Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że *Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują: kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki.* Zatem, Rada nie jest upoważniona do wskazania organu uprawnionego (tu: Dyrektora) do wykonywania czynności z prawa pracy w stosunku do pracowników ww. jednostki, gdyż wynika to już z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Z kolei w odniesieniu do dyrektora – stosowną normę kompetencyjną dotyczącą podejmowania wobec niego czynności z zakresu prawa pracy (w tym zatrudniania i zwalniania), zawiera art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

Zdaniem organu nadzoru również przepis § 20 ust. 1 Statutu, w którym Rada postanowiła, że *Niniejszy statut wchodzi w życie z dniem jego uchwalenia przez Radę Miasta Jastrzębie-Jastrzębie-Zdrój* istotnie narusza prawo. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, jest obowiązkowe. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące stanowione przez organ gminy. Wchodzą one w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Wskazać w tym miejscu należy, że akt organu gminy jest aktem prawa miejscowego, jeśli jest aktem o charakterze normatywnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), ogólnym (generalnym) i abstrakcyjnym. O charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza zatem istota zawartych w niej rozwiązań (rodzaj zamieszczonych w niej norm) (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt IOSK 988/10). Musi być także wydany na podstawie upoważnienia. Z powyższego wynika, że aktem prawa miejscowego, jest akt uchwalony przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, powszechnie obowiązujący na obszarze gminy, zawierający normy generalne oraz abstrakcyjne. Jego normy winny kształtować sytuację prawną nieograniczonej ilości adresatów (w tym też określonej kategorii adresatów) i winny mieć możliwość zastosowania w nieograniczonej ilości przypadków w przyszłości.

W ocenie organu nadzoru, uchwała przyjmująca Statut Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jastrzębiu-Zdroju stanowi akt prawa miejscowego. Zawiera ona regulacje adresowane do nieograniczonej liczby adresatów i ma charakter generalny oraz abstrakcyjny. Statut – jako akt prawa miejscowego wymaga ogłoszenia w organie promulgacyjnym – w związku z czym nie może wchodzić w życie z dniem jego uchwalenia przez Radę Miasta Jastrzębie-Zdrój. Oznacza to, że Rada postanawiając w ten sposób, przepisem § 20 ust. 1 Statutu w sposób istotny naruszyła prawo. Wskazać również należy, że o wejściu w życie przedmiotowej uchwały (wraz z jej załącznikiem) Rada przesądziła w treści § 3 uchwały, zgodnie z którym *Uchwała wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III.29.2025 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Jastrzębiu-Zdroju – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie:**

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**