



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2025 r.

Poz. 7356

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.708.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/277/2025 Rady Miasta Chorzów z dnia 30 października 2025 r. o zmianie uchwały Nr XI/181/11 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Rekreacji i Sportu w Chorzowie, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, a także art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2025 r. Rada Miasta Chorzów przyjęła uchwałę Nr XXIII/277/2025 o zmianie uchwały Nr XI/181/11 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Rekreacji i Sportu w Chorzowie, dalej jako „uchwała”. Mocą uchwały Rada dokonała zmian w uchwale Nr XI/181/11 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Rekreacji i Sportu w Chorzowie, dalej jako „uchwała zmieniana”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 40 ust. 2 pkt 2 i art. 41 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę na art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Przechodząc do analizy treści niniejszej uchwały, należy zauważyć, że w § 1 uchwały Rada wskazała, iż: *W uchwale Nr XI/181/11 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Rekreacji i Sportu w Chorzowie zmienionej uchwałami: Nr XXI/359/12 Rady Miasta Chorzów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XI/181/11 Rady Miasta Chorzów z dnia*

29 września 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Rekreacji i Sportu w Chorzowie, Nr XXXI/540/13 Rady Miasta Chorzów z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XI/181/11 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Ośrodkowi Rekreacji i Sportu w Chorzowie, Nr XXXIX/646/2021 Rady Miasta Chorzów z dnia 26 sierpnia 2021 r. o zmianie uchwały Nr XI/181/11 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania Statutu Miejskiemu Ośrodkowi Rekreacji i Sportu w Chorzowie, wprowadza się następujące zmiany:

1. § 6 otrzymuje brzmienie: (...)
2. § 7 otrzymuje brzmienie: (...)
3. Dodaje się rozdział IIa. Organizacja i zarządzanie w następującym brzmieniu: (...)
4. Rozdział III. Zasady gospodarki finansowej otrzymuje brzmienie: (...)
5. Rozdział IV. Mienie otrzymuje brzmienie: (...)
6. Rozdział V. Postanowienia końcowe otrzymuje brzmienie: (...).

Z brzmienia powyższych zapisów uchwały wynika, że Rada dokonała zmiany w § 6, § 7, rozdziale III, rozdziale IV i rozdziale V uchwały Nr XI/181/11 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Rekreacji i Sportu w Chorzowie, a także dodała do niej rozdział IIa. Tymczasem uchwała zmieniana nie zawiera takich regulacji ani nie jest podzielona na rozdziały. Tekst uchwały zmienianej składa się bowiem z czterech jednostek redakcyjnych § 1, § 2, § 3 i § 4 oraz załącznika do niej. Rada wprowadziła więc zmiany do nieistniejących przepisów uchwały zmienianej, co należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji. Zasady dokonywania zmian w aktach normatywnych reguluje dział II załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „ZTP”, który na podstawie § 143 znajduje odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. Na szczególną uwagę zasługuje § 85 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, zgodnie z którym przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany. Tymczasem analizowana uchwała nie czyni zadość powyższym wymogom – nie wskazuje wyraźnie dokonywanych zmian. Powyżej opisane uchybienie w przyjętej w uchwale nomenklaturze powoduje niejasność i nieczytelność zastosowanych w niej odesłań do uchwały zmienianej, co należy ocenić, jako istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP, w szczególności zasady prawidłowej legislacji. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.* Niezastosowanie się rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.

Na marginesie wskazuje również, że w § 1 uchwały dokonano błędnego oznaczenia jednostek redakcyjnych. Jak wynika z § 55 ust. 3, § 56 ust. 1 i § 57 ust. 2 i 3 w zw. z § 143 ZTP: Na ustępy dzieli się zespół zdań wyrażający samodzielną myśl, a ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu. W przepisie zawierającym wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty, a punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony. Zatem wyliczenie zawarte w § 1 uchwały winno być ujęte w punkty i oznaczone cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony – „1)” itd. Tymczasem zastosowano oznaczenie właściwe dla ustępów. Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednak wpływa na komunikatywność aktu.

Rada naruszyła również zasadę prawidłowej legislacji w § 2 uchwały, zgodnie z którym: *Wyrazy „ośrodek lub ośrodką” użyte w treści statutu poza pełną nazwą własną jednostki zmienia się na wyraz „MORiS”.* Omawiana regulacja odnosi się do bliżej nieokreślonego statutu. Jak już wskazano przepis zmieniający powinien wyraźnie wskazywać dokonywane zmiany. Ponadto zauważyć należy, że w § 2 uchwały nie wskazano na zmianę wyrazu „ośrodek” w różnym przypadku, stosownie do § 88 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, lecz wskazano tylko na „ośrodek lub ośrodką”, co prowadzi do braku nowelizacji § 1 załącznika do uchwały zmienianej, zgodnie z którym: *Miejski Ośrodek Rekreacji i Sportu w Chorzowie zwany dalej Ośrodkiem jest jednostką Organizacyjną Miasta Chorzów, działającą w formie jednostki budżetowej.*

Reasumując, nowelizacja uchwały nastąpiła z naruszeniem zasady prawidłowej legislacji, tj. art. 2 Konstytucji RP, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

Niezależnie od powyższego kwestionowana uchwała zawiera również inne wady prawne. Analiza zapisów uchwały prowadzi do wniosku, że celem Rady była zmiana zapisów Statutu Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Chorzowie, co stanowi realizację delegacji ustawowej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Ośrodek – zgodnie z § 1 załącznika do uchwały zmienianej – jest jednostką organizacyjną Miasta Chorzów, działającą w formie jednostki budżetowej.

Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Statut jest zatem podstawą działania gminnej jednostki budżetowej i winien zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Użycie zaś zwrotu „w szczególności” rozumieć należy w ten sposób, że ww. elementy mają charakter obligatoryjny i muszą zostać zamieszczone w statucie. Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie również innych, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak przede wszystkim statut swym zakresem przedmiotowym w całości powinien odpowiadać treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rolą Rady Miasta jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) jednostki.

Z kolei, jak stanowi art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje prawo stanowienia na podstawie upoważnień ustawowych aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Ustęp 2 tego przepisu stanowi, że na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Jednostka budżetowa jest instytucją gminną w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zatem Rada upoważniona jest do określenia jego organizacji.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności, z której 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.

Organ nadzoru zaznacza, że organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania (modyfikowania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Przede wszystkim takie powtórzenia są też najczęściej dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 dnia października 2008 r., II OSK 955/08; z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 dnia listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10). Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwalenie aktu prawa miejscowego 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 6962/21).

W analizowanej sprawie, w § 1 pkt 1 uchwały Rada Miasta podjęła próbę określenia przedmiotu działalności Ośrodka, posługując się we wskazanej regulacji zwrotem „w szczególności” (we wprowadzeniu do wyliczenia). Ponadto w pkt 9 zawartej tam regulacji Rada wskazała następujące zadanie: *świadczenie usług zleconych przez Prezydenta Miasta Chorzów*.

Wskazać należy, że przedmiot działania Ośrodka powinien zostać określony w Statucie, w formie katalogu zamkniętego, a wszelkie zmiany w zakresie działania tejże jednostki budżetowej możliwe są jedynie drogą zmiany jej Statutu. Tymczasem, powyższa regulacja w zakresie zwrotu: *w szczególności* powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może prowadzić do powiększenia katalogu zadań Ośrodka bez uprzedniej zmiany Statutu w powyższym zakresie. Posłużenie się pojęciem *w szczególności* w katalogu zadań Ośrodka sugeruje, że realizuje on również inne zadania nieokreślone w Statucie.

Podobnie należy ocenić *świadczenie usług zleconych przez Prezydenta Miasta Chorzów*. Zamieszczenie takiej regulacji w katalogu zadań Ośrodka oznacza, że realizuje on inne, niekreślone w uchwale zadania, zlecone przez organ wykonawczy Miasta. Podczas gdy, jak wyżej wskazano, wszystkie zadania jednostki muszą być precyzyjnie określone przez organ stanowiący gminy w jej statucie. Niedopuszczalne jest nakładanie na jednostkę zadań przez inny organ niż organ stanowiący gminy w drodze innego niż uchwała aktu prawnego (w tym przypadku przez Prezydenta Miasta).

Reasumując, w powyższym zakresie Rada Miasta naruszyła art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych poprzez nieprawidłowe uregulowanie przedmiotu działalności Ośrodka.

W § 1 pkt 2 uchwały (nadającym nowe brzmienie § 7 Statutu) Rada podjęła próbę przyjęcia regulacji w następującym brzmieniu:

„§ 7. MORiS może prowadzić na ogólnie przyjętych zasadach prawnych działalność gospodarczą, o ile nie wykracza ona poza sferę użyteczności publicznej, m.in.:

- 1) wynajem i udostępnianie obiektów sportowych będących w trwałym zarządzie,*
- 2) wynajem pomieszczeń w obiektach sportowych będących w trwałym zarządzie,*
- 3) wynajem i dzierżawa terenów będących w trwałym zarządzie,*
- 4) udostępnianie miejsca pod reklamy,*
- 5) wynajem sprzętu sportowego, nagłaśniającego, estrady, hali namiotowej oraz pozostałych środków trwałych,*
- 6) wynajem sprzętu wraz z obsługą do pielęgnacji boisk,*
- 7) świadczenie usług w zakresie pielęgnacji boisk trawiastych oraz zieleni,*
- 8) prowadzenie wypożyczalni sprzętu sportowego i turystycznego,*
- 9) prowadzenie zajęć w zakresie rehabilitacji ruchowej,*
- 10) prowadzenie stałych zespołów ćwiczebnych,*
- 11) prowadzenie szkółki szachowej,*
- 12) prowadzenie zajęć nauki pływania oraz nauki gry w padla,*
- 13) usługi w zakresie reklamy,*
- 14) sprzedaż akcesoriów sportowo - rekreacyjnych,*
- 15) organizowanie i prowadzenie parkingów,*
- 16) organizowanie imprez masowych: sportowych, turystycznych, rozrywkowych, koncertów, konkursów konferencji,*
- 17) organizowanie wypoczynku letniego i zimowego dzieci, młodzieży i dorosłych: wycieczki, obozy,*
- 18) realizowanie imprez zleconych: okolicznościowych, rekreacyjnych, sportowych, kulturalnych.”*

W cytowanej regulacji przewidziano jedynie możliwość prowadzenia określonej tam działalności, posługując się sformułowaniem „może prowadzić”. Regulacja dotyczy zatem jedynie działań przyszłych i niepewnych. Ponadto wprowadzono jedynie przykładowy katalog zadań, posługując się sformułowaniem

„m.in.”. Tymczasem, jak już wskazano, przedmiot działalności powinien być określony w Statucie w sposób precyzyjny. Ogólne postanowienie, z którego wynika, że Ośrodek może prowadzić działalność, której zakres wskazano jedynie przykładowo, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, jednocześnie czyni Statut aktem blankietowym, a nie – jak wymaga tego prawo – aktem konstytuującym. Dopiero jednoznaczne przesądzenie przez Radę Miasta o prowadzeniu działalności określonego rodzaju, tj. realizacji określonego zadania, umożliwia wpisanie tego zadania do Statutu oraz podjęcie faktycznej działalności w tym zakresie. Wszelkie regulacje wskazujące na możliwość realizacji zadań, w tym również zadań innych niż wymienione w Statucie, uznać należy za istotne naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej to jedno z najistotniejszych postanowień statutu. Dlatego też elementy te powinny być określone w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała oraz jakie są jej podstawy działania. Reasumując, statut jednostki budżetowej powinien jasno wskazywać, jaka działalność jest prowadzona, a nie tylko sygnalizować możliwość jej prowadzenia, a także zawierać kompleksowy katalog zadań realizowanych w ramach tej działalności. Kwestionowane unormowania nie spełniają ww. wymogów.

Ponadto wymaga wskazania, że części z wymienionych w tym przepisie zadań wykracza poza sferę użyteczności publicznej. W świetle art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679) użyteczność publiczna obejmuje zadania własne jednostek samorządu terytorialnego mające na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Oznacza to, że w pojęciu użyteczności publicznej mieszczą się zadania gminy, które ponadto powiązane są z bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniem potrzeb wspólnoty i są realizowane w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Konstrukcja ta, zgodnie z zamiarem ustawodawcy, powinna służyć do ograniczenia sfery zaangażowania gminy w działalność gospodarczą (A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 9, WKP 2021). Zdaniem organu nadzoru, część z uregulowanych zadań nie mieści się w sferze użyteczności publicznej, tj. wynajem sprzętu wraz z obsługą do pielęgnacji boisk, świadczenie usług w zakresie pielęgnacji boisk trawiastych oraz zieleni, usługi w zakresie reklamy, sprzedaż akcesoriów sportowo – rekreacyjnych, realizowanie imprez zleconych: okolicznościowych, rekreacyjnych, sportowych, kulturalnych. Świadczenie powyższych usług na rzecz podmiotów spoza struktury gminy, nie mieści się w pojęciu użyteczności publicznej.

Ponadto Rada Miasta w części regulacji wykroczyła poza przyznane jej kompetencje.

W § 1 pkt 3 uchwały Rada postanowiła dodać w uchwale zmienianej rozdział IIa *Organizacja i zarządzenie*. W zakresie tego rozdziału poza delegację ustawową wykracza:

- § 8, w którym Rada wskazała, że *Dyrektor zatrudniany jest przez Prezydenta Miasta Chorzów* oraz § 12: *Dyrektor jest przełożonym wszystkich zatrudnionych w MORiS pracowników i wykonuje uprawnienia pracodawcy w rozumieniu przepisów prawa pracy* i § 13: *Zastępcę Dyrektora oraz Głównego Księgowego zatrudnia i zwalnia Dyrektor MORiS* – cytowane regulacje nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy, jednocześnie stanowiąc powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135) przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: urzędach gminy, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych. Z kolei zgodnie z art. 7 pkt 1 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, wykonują wójt (burmistrz, prezydent miasta) wobec m. in. kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz kierownik gminnej jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki. Z przytoczonych wyżej regulacji wynika zatem, kto wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku dyrektora jednostki budżetowej oraz w stosunku do jej pracowników, w tym kto zatrudnia dyrektora jednostki i jej pracowników, w tym zastępcę dyrektora i głównego księgowego;

- § 9, zgodnie z którym regulamin organizacyjny Ośrodka zatwierdza Prezydent Miasta Chorzów – brak jest upoważnienia ustawowego do działania Prezydenta Miasta w zakresie zatwierdzania regulaminu organizacyjnego ww. jednostki. Kompetencja Prezydenta Miasta w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych ogranicza się do ich zatrudniania i zwalniania (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym) oraz do wykonywania uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do tychże kierowników (art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych). Wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez dyrektora jednostki uprawnień i obowiązków kierownika tej jednostki winny wynikać z przepisów prawa.

Tymczasem, w obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisu, który nakazywałby zatwierdzanie przez organ wykonawczy gminy regulaminu organizacyjnego nadawanego przez kierownika danej jednostce organizacyjnej;

- § 11 oraz § 14 w zakresie, w jakim wskazują na działanie Dyrektora/Zastępcy Dyrektora w oparciu o pełnomocnictwo lub upoważnienia Prezydenta Miasta Chorzów – Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez organ wykonawczy gminy. Udzielanie pełnomocnictwa kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych należy do wyłącznej kompetencji Prezydenta Miasta i w tym zakresie ze względu na charakter czynności prawnych dokonywanych przez podmioty umocowane – podlega on wyłącznie regulacji rangi ustawowej, a co za tym idzie jakakolwiek ingerencja przez organ stanowiący w tą sferę aktywności narusza kompetencje organu wykonawczego gminy.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza również § 1 pkt 4 uchwały w zakresie wskazanego tam:

- § 17, w którym wskazano: *Podstawą gospodarki finansowej MORiS jest plan dochodów i wydatków zwany planem finansowym jednostki budżetowej zatwierdzonym przez Prezydenta Miasta Chorzów* – powyższe wynika z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym *podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”*. Organ stanowiący gminy uregulował zatem ponownie, już uregulowaną w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej materię, a ponadto przekroczył swoje uprawnienia, rozstrzygając o podmiotach uczestniczących w zatwierdzaniu planu. Szczegółowe regulacje w zakresie sposobu i trybu 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;

- § 18, zgodnie z którym: *Odpłatność za świadczone przez MORiS usługi ustala się w formie cenników, które zatwierdza Prezydent Miasta Chorzów*. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej: *jeżeli przepisy szczególne 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*. Stosownie do ust. 2 omawianego przepisu: *uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek*. Rada nie może modyfikować powyższych przepisów i przyznawać Prezydentowi kompetencji do „zatwierdzania cenników”;

- § 19, zgodnie z którym: *Zasady wynagradzania pracowników MORiS określa Regulamin Wynagradzania ustalany przez Dyrektora zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego* – odnosi się do sfery prawa pracy i stanowi powtórzenie regulacji ustawowych. Jak wyżej wskazano, zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników zatrudnionych w gminnych jednostkach budżetowych wykonuje kierownik tej jednostki. Natomiast z art. 39 ust. 1 tej ustawy wynika kompetencja pracodawcy do przyjęcia regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych.

Reasumując, w wyżej wskazanych regulacjach Rada Miasta przekroczyła upoważnienie z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA). Wszystkie przywołane wyroki dostępne są w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/277/2025 Rady Miasta Chorzów z dnia 30 października 2025 r. o zmianie uchwały Nr XI/181/11 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 września 2011 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Rekreacji i Sportu w Chorzowie – w całości, 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, 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