



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 4017

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.545.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXVI/970/23 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Bytomiu, w części określonej w:

- § 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

- § 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1643 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- § 7 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „podstawowych” oraz § 18 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP;

- § 7 pkt 10 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 4 ustawy o ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 530) oraz art. 7 Konstytucji RP;

- § 10 i § 11 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 7 Konstytucji RP;

- § 12 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *po wydaniu pozytywnej opinii Prezydenta Miasta oraz opinii organizacji związkowych działających na jego terenie*, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 Konstytucji RP;

- 13 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 11 ust. 3 i art. 265 ustawy o finansach publicznych oraz art. 7 Konstytucji RP;

- § 15 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. b i ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 7 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 27 marca 2023 r. Rada Miejska w Bytomiu uchwaliła statut Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bytomiu, dalej jako „Statut”, stanowiący załącznik do uchwały Nr LXXVI/970/23 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Bytomiu, dalej jako „uchwała”.

Uchwałą doręczono organowi nadzoru w dniu 3 kwietnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że w części jest ona niezgodna z prawem.

Ośrodek Sportu i Rekreacji w Bytomiu, dalej jako „Ośrodek” – zgodnie z § 1 Statutu – jest jednostką organizacyjną Miasta Bytom, 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 gminy jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) ośrodka pomocy społecznej.

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. Ośrodek pomocy społecznej jest instytucją gminną w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy o samorządzie gminnym, zatem Rada upoważniona jest do określenia jego organizacji.

Organ nadzoru zaznacza, że 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 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Podkreślenia wymaga również, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41).

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 uszczegółwiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 6962/21, opubl. LEX nr 3482322).

W analizowanym Statucie Rada Miejska nie określiła w sposób wyczerpujący zadań, jakie realizować ma Ośrodek. W § 7 Statutu wskazano: *Do podstawowych zadań Ośrodka należy: (...).* Dalej, § 18 Statutu stanowi: *Ośrodek może prowadzić inną działalność niż kultura fizyczna na podstawie odrębnych przepisów prawnych. Dochody z tej działalności odprowadza się do budżetu Gminy.*

Wskazać należy, że przedmiot działania Ośrodka powinien zostać określony w Statucie, w formie katalogu zamkniętego, a wszelkie zmiany w zakresie działania tejszej jednostki budżetowej możliwe są jedynie drogą zmiany jej Statutu. Tymczasem, regulacja zawarta w § 7 Statutu w zakresie wyrazu: *podstawowych* powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może prowadzić do powiększenia katalogu zadań Ośrodka bez uprzedniej zmiany Statutu w powyższym zakresie. Posłużenie się pojęciem *podstawowych* w katalogu zadań Ośrodka sugeruje, że realizuje on również inne zadania nieokreślone w Statucie.

Podobnie należy ocenić regulację zawartą w § 18 Statutu: *Ośrodek może prowadzić inną działalność niż kultura fizyczna na podstawie odrębnych przepisów prawnych. Dochody z tej działalności odprowadza się do budżetu Gminy.* W przepisie nie określono konkretnych zadań Ośrodka, a przewidziano wyłącznie możliwość prowadzenia innej, bliżej nieokreślonej działalności na podstawie odrębnych przepisów prawnych. Zaproponowany zapis Statutu dotyczy jedynie działań przyszłych i niepewnych. Tymczasem, jak już wskazano, przedmiot działalności powinien być określony w Statucie w sposób wyczerpujący. Ogólne postanowienie, z którego wynika, że Ośrodek może prowadzić bliżej nieokreśloną działalność, 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 Miejską o prowadzeniu działalności określonego rodzaju, tj. realizacji określonego zadania, umożliwi wpisanie tego zadania do Statutu oraz podjęcie faktycznej działalności w tym zakresie. Wszelkie regulacje wskazujące na możliwość realizacji zadań innych niż wymienione w Statucie uznać należy za istotne naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP. Z normatywnego charakteru Statutu wynika konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. 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. Kwestionowane unormowania nie spełniają ww. wymogów. Możliwe jest jednak doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie z § 7 Statutu wyrazu „podstawowych” oraz § 18 Statutu.

W § 4 Statutu przyjęto:

1. *Funkcję organizatora pełniącego czynności kontrolno-nadzorcze nad Ośrodkiem wykonuje Gmina Bytom, poprzez jej organy.*

2. *Gmina Bytom poprzez jej organy posiada uprawnienia w zakresie:*

1) *Rada Miejska – przekształcania i likwidacji jednostki oraz uchwalania i dokonywania zmian w statucie;*

2) *Prezydent Miasta – powoływania i odwoływania Dyrektora Ośrodka oraz sprawowania merytorycznego i finansowego nadzoru i kontroli nad działalnością statutową jednostki.*

W ocenie organu nadzoru, określenie w przedmiotowym Statucie organów gminy nadzorujących i kontrolujących Ośrodek nie mieści się w zakresie upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organy gminy (tu: Rada) mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepis ten upoważnia radę do stanowienia w kwestiach organizacji wewnętrznej urzędów i instytucji gminnych, natomiast nie do wyznaczania relacji pomiędzy nimi a organami gminy, w tym również do stanowienia o tym, który organ będzie posiadał kompetencje nadzorcze i kontrolne wobec jednostki organizacyjnej. Podobnie art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych upoważnia do określenia w statucie zasad działalności jednostki, a nie kompetencji nadzorczych i kontrolnych organów gminy wobec tej jednostki.

Ponadto wskazać należy, że wskazane uprawnienia organów gminy wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w tym art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych dot. tworzenia, łączenia i likwidowania gminnych jednostek budżetowych przez radę gminy, czy art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy m.in. zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym wójt wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Jak wyżej wskazano, Rada nie jest uprawniona do powtarzania oraz modyfikacji przepisów ustawowych.

Wobec powyższego, Rada działała bez podstawy prawnej do regulowania kwestii nadzoru i kontroli nad działalnością gminnej jednostki organizacyjnej, co stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji RP, a także przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Rada przekroczyła również swoje kompetencje w § 7 pkt 10 Statutu, w którym postanowiła, iż zadaniem Ośrodka jest *prowadzenie działalności związanej z potrzebami socjalno-bytowymi pracowników w ramach posiadanych środków, zgodnie z obowiązującymi aktami normatywnymi*. Powyższe nie stanowi przedmiotu działalności Ośrodka, który zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym tworzony jest w celu realizacji zadań Gminy. Opisane zadanie z kolei jest zadaniem pracodawcy, którym wobec pracowników zatrudnionych w gminnych jednostkach budżetowych jest kierownik tej jednostki, zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych. Regulacja § 7 pkt 10 Statutu została zatem podjęta z naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 7 Konstytucji RP.

Podobnie należy ocenić § 10 i § 11 Statutu:

*§ 10. 1. Pracowników Ośrodka zatrudnia, zwalnia i awansuje Dyrektor.*

*2. Zasady wynagradzania pracowników Ośrodka określa regulamin wynagradzania wprowadzony zarządzeniem przez Dyrektora Ośrodka.*

*§ 11. Zakresy obowiązków poszczególnych pracowników oraz tryb załatwiania powierzonych im zadań ustala Dyrektor.*

Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy, jednocześnie stanowiąc modyfikację lub powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących. 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. Zatem uregulowane w § 10 i § 11 Statutu szczegółowe kwestie dotyczące obowiązków Dyrektora z zakresu prawa pracy są zbędne i wykraczają poza delegację ustawową. Mają one charakter informacyjny i dotyczą raczej kwestii wewnętrznych, zatem nie powinny znajdować się w akcie prawa miejscowego, jakim jest niniejszy Statut. Regulacja § 10 i § 11 Statutu została zatem podjęta z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych oraz art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 12 Statutu: *Szczegółową organizację wewnętrzną Ośrodka określa regulamin nadany przez Dyrektora Ośrodka, po wydaniu pozytywnej opinii Prezydenta Miasta oraz opinii organizacji związkowych działających na jego terenie*. Zdaniem organu nadzoru brak jest upoważnienia ustawowego do działania Prezydenta Miasta w zakresie opiniowania regulaminu organizacyjnego ww. jednostki. Należy przy tym zaznaczyć, iż kompetencja wójta (burmistrza, 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). W ocenie organu nadzoru, 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. Z kolei uprawnienia zakładowej organizacji związkowej określa art. 26 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 854 ze zm.), a Rada Miejska nie jest uprawniona do modyfikacji, czy doprecyzowania tych przepisów w akcie prawa miejscowego. Reasumując, § 12 Statutu w zakresie sformułowania: *po wydaniu pozytywnej opinii Prezydenta Miasta oraz opinii organizacji związkowych działających na jego terenie* wykracza poza kompetencje organu stanowiącego gminy, co oznacza iż przyjęty został z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W § 13 ust. 2 Statutu wskazano: *Podstawą gospodarki finansowej jest plan jednostkowy dochodów i wydatków budżetowych, zatwierdzony przez Prezydenta Miasta*. 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 (tekst jedn.: 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 kolei § 13 ust. 3 Statutu, zgodnie z którym *Roczne sprawozdanie finansowe z wykonania budżetu przedkładane jest Prezydentowi Miasta* powtarza materię uregulowaną w art. 265 ustawy o finansach publicznych: *Jednostki, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, przedstawiają właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia:*

- 1) 31 lipca roku budżetowego – *informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze, uwzględniającą w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych;*
- 2) 28 lutego roku następującego po roku budżetowym – *sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególowości nie mniejszej niż w planie finansowym.*

Ponadto omawiany przepis Statutu nie dotyczy wewnętrznej organizacji Ośrodka, do której uregulowania uprawniona jest Rada w Statucie, a relacji z organem założycielskim, zatem stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Rada nie ma uprawnienia do stanowienia w Statucie w powyższym zakresie, co oznacza, że § 13 ust. 2 i 3 Statutu podjęto z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 11 ust. 3 i art. 265 ustawy o finansach publicznych oraz art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 15 Statutu: *Oświadczenia woli w imieniu Ośrodka składa Dyrektor, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta. Do czynności przekraczających zakres pełnomocnictwa potrzebna jest zgoda Prezydenta Miasta. Jeżeli czynność prawna powoduje powstanie zobowiązań*

finansowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata głównego księgowego lub osoby przez niego upoważnionej. Kwestia składania oświadczeń woli uregulowana jest w art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *Kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta*. Natomiast udzielanie kontrasygnaty przez głównego księgowego regulowane jest w art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. b i ust. 3 ustawy o finansach publicznych:

*1. Głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, zwanym dalej „głównym księgowym”, jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:*

*3) dokonywania wstępnej kontroli:*

*a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,*

*b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.*

*3. Dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu pracownika właściwego rzeczowo, oznacza, że:*

*1) nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem;*

*2) nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji;*

*3) zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.*

W związku z tym, że Rada Miejska nie ma kompetencji do uregulowania raz jeszcze materii uregulowanej już w prawie powszechnie obowiązującym, § 15 Statutu należy ocenić, jak naruszający art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny i art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. b i ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 7 Konstytucji RP.

W końcu, wskazuję na § 2 uchwały: *Traci moc uchwała nr XVI/251/03 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Bytomiu z siedzibą w Bytomiu przy ul. Parkowej 1 z późn. zm.*

Przedmiotowa uchwała, zgodnie z jej § 4 *wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Tymczasem zgodnie z § 4 uchwały uchylanej, tj. XVI/251/03 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie nadania statutu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Bytomiu z siedzibą w Bytomiu przy ul. Parkowej 1, uchwała ta weszła w życie z dniem podjęcia. Nie zawierała ona zatem regulacji dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego i jej wejście w życie nie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne było uchylenie aktem prawa miejscowego, uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim weszła w życie uchwała uchylana. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym. Nie może być bowiem tak, by pierwotna nie była opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i chaos w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze. Zakwestionowana regulacja § 2 uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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 Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 LXXVI/970/23 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 27 marca 2023 w sprawie nadania statutu Ośrodka Sportu i Rekreacji w Bytomiu – 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**