



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 21 stycznia 2019 r.

KN-I.4131.1.37.2019.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego” uchwały nr III/14/2018 Rady Miejskiej w Kole z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Kole - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji 19 grudnia 2018 r. Rada Miejska w Kole podjęła uchwałę nr III/14/2018 w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Kole, zwaną dalej: „uchwałą”. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.). Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 grudnia 2018 r.

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

W § 4 uchwały przyjęto, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. W ocenie organu nadzoru regulacja ta, w zakresie w jakim przewiduje obowiązek ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, uzależniając od tego faktu termin wejścia w życie, w sposób istotny narusza prawo, tj. art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.), zwanej dalej: „u.o.a.n.”.

Zgodnie z art. 13 u.o.a.n. 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 stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego 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 stanowiących przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne”.

Badana uchwała nie zalicza się, w ocenie organu nadzoru, do żadnej z powyższych kategorii aktów prawnych. W szczególności nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego.

Wyjaśnić należy, iż brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. Ustawodawca konstytucyjny zalicza je do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ustawodawca może wprost przesądzić, iż dany akt jest aktem prawa miejscowego. Brak takiego postanowienia nie oznacza jednak, iż danemu aktowi należy automatycznie odmówić takiego charakteru. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, iż akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06). Charakter generalny mają zaś te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków (por.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08; wyroki WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1453/10, oraz z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1686/11; wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż nie spełnia ona wymogów, które pozwoliłyby na jej zakwalifikowanie jako aktu prawa miejscowego. Stosownego zastrzeżenia w tym zakresie nie uczynił sam ustawodawca, a dokonana przez organ nadzoru ocena charakteru norm zawartych w tejże uchwale 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 obowiązках, lecz dotyczą wyłącznie stosunków wewnętrznych w strukturze organizacyjnej gminy.

Wyjaśnić należy, że Rada Miejska w Kole jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazała art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w myśl którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Jako podstawa prawna uchwały powołany również został art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2009 r. o finansach publicznych odnoszący się do jednostek budżetowych. Ustawa ta w art. 11 ust. 1 definiuje, że jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu,

a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ww. ustawy jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. W § 1 ust. 1 załącznika do badanej uchwały wprost wskazano, że „Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Kole (...) jest jednostką organizacyjną Gminy Miejskiej Koło nieposiadającą osobowości prawnej, prowadzonej w formie jednostki budżetowej”.

Organ nadzoru podziela stanowisko judykatury odmawiające przymiotu prawa powszechnie obowiązującego statutom budżetowych jednostek organizacyjnych tworzonych przez organy jednostek samorządu terytorialnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2007 r. sygn. akt II OSK 353/07 oraz z dnia 3 marca 2010 r. sygn. akt II OSK 2058/09). W wyroku z dnia 9 lutego 2005 r., wydanym w sprawie o sygn. akt IV SA/Wr 830/04, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że „(...) Ośrodek Sportu i Rekreacji należy traktować wyłącznie jak jednostkę budżetową tj. 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 prawach i obowiązkach. Postanowienia statutu regulują wewnętrzne funkcjonowanie tej jednostki. (...) Statut nadany jednostce budżetowej gminy nie jest aktem prawa miejscowego”.

Podsumowując - oceniana uchwała nadająca statut Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Kole stanowi akt normatywny nie będący aktem prawa miejscowego, co w konsekwencji sprawia, iż podstawy publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może stanowić przepis art. 13 pkt 2 u.o.a.n.

Ogłoszenia ocenianej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie można dokonać również w oparciu o przepis art. 13 pkt 10 u.o.a.n., albowiem żaden z przepisów stanowiących podstawę prawną podjęcia uchwały, w tym art. 11 ustawy o finansach publicznych, nie wprowadza obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym statutów jednostek budżetowych.

Na zakończenie rozważań organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na fakt, że uchwały wymienione w § 2 ocenianej uchwały (tj. uchwała nr XII/60/2007 Rady Miejskiej w Kole z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Kole, mocą której przyjęto również statut tego ośrodka, oraz uchwała nr XXXIII/275/2013 Rady Miejskiej w Kole z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie zmiany Statutu Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Kole) zawierają prawidłowe przepisy o ich wejściu w życie: „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. Jednocześnie uchwały te nie przewidują obowiązku ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Powyższe wskazuje, że rada nie nadała tym uchwałom przymiotu aktów prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska w Kole
Burmistrz Miasta Koła