



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2015 r.

Poz. 6620

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.487.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2015r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 212/XIV/2015 Rady Miasta Rybnika z dnia 22 października 2015r. w sprawie połączenia jednostek budżetowych Gminy Rybnik: Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Rybniku oraz Centrum Rekreacji i Rehabilitacji „Bushido” oraz w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w Rybniku, jako niezgodnej z przepisem z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015r., poz. 1484).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Rybnika dokonała połączenia w jedną jednostkę budżetową dwóch różnych jednostek budżetowych Gminy Rybnik: Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Rybniku oraz Centrum Rekreacji i Rehabilitacji „Bushido”. Jednocześnie dla nowoutworzonej jednostki o nazwie: Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Rybniku Rada przyjęła statut. Rada Miasta Rybnika nadała przedmiotowej uchwale charakter prawa miejscowego. Kompetencję do jej podjęcia Rada wywiodła natomiast między innymi z przepisów: art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym - zawierającego upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h tej ustawy i art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych - stanowiących podstawę do wydania aktu kierownictwa wewnętrznego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że uchwała o utworzeniu, likwidacji, czy przekształceniu zakładu budżetowego jest indywidualnym aktem organizacyjnym (wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 332/05, wyrok NSA z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1628/09, wyroki NSA z 9 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 333/05 oraz z 7 grudnia 2005 r., II OSK 332/05, wyroki NSA: 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 oraz WSA: w Opolu sygn. akt II SA/Op 58/09 z 21 kwietnia 2009 r.; II SA/Op 324/11 z 13 września 2011 r.; w Gliwicach sygn. akt IV SA/Gl 888/07, publikowane w CBOSA). Nie ma podstaw, by uznać, że uchwała o utworzeniu jednostki budżetowej ma inny charakter.

Należy stwierdzić, że Rada Miasta Rybnika, podejmując przedmiotową uchwałę, w sposób niedopuszczalny dokonała połączenia dwóch różnych materii. Działając w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h tej ustawy i art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych uregulowała ona w jednym akcie prawnym kwestie dotyczące zasad organizacji instytucji gminnych (materię stanowiącą prawo powszechnie obowiązujące) oraz kwestie utworzenia jednostki organizacyjnej (materię zwykłą). Jednocześnie jako datę nabycia mocy obowiązującej całej uchwały

(wszystkich jej przepisów) Rada określiła dzień po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tymczasem w orzecznictwie sądowo-administracyjnym praktyka łączenia w jednym akcie prawnym regulacji stanowiącej prawo miejscowe oraz regulacji nie należącej do tej kategorii jest uznawana za sprzeczną z prawem. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia nie tylko różny charakter łączonych norm, ale przede wszystkim konieczność zastosowania wobec nich odrębnych trybów nabywania mocy obowiązującej.

Należy bowiem wskazać, iż każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym, wydany przez ustawowo upoważniony do tego organ administracji publicznej, w granicach tego upoważnienia, staje się aktem powszechnie obowiązującym - aktem prawa miejscowego. Takiego rodzaju akt normatywny musi być bezwzględnie ogłoszony, w sposób określony przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Ogłoszenie aktu normatywnego następuje w wojewódzkim dzienniku urzędowym i jest obowiązkowe. Ogłoszone akty normatywne wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Zupełnie innymi zasadami w tym zakresie zaś rządzą się uchwały zwykłe, które mogą wejść w życie w każdej chwili, z reguły z dniem podjęcia, i które to przede wszystkim nie wymagają urzędowego ogłoszenia. Co więcej, próba ogłoszenia ich w wojewódzkim dzienniku urzędowym spotka się z zarzutem naruszenia przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - zawierającego zamknięty katalog aktów podlegających publikacji w urzędowym publikatorze.

Ponadto należy podnieść, że standardy prawidłowej legislacji wymagają, aby w akcie prawa miejscowego znalazły się tylko te przepisy, które regulują sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 kwietnia 2015 roku, sygn. akt IV SA/Gl 1147/14, publikowany w CBOSA) wyraźnie podkreślił, że „(...) „istnienie podstawy prawnej” oznaczać musi, że wydany akt prawny mieści się w regulacji istniejącego w porządku prawnym przepisu ustawy i jest w pełni kompatybilny do jego treści. Nie jest dopuszczalne natomiast komponowanie na użytek wydanego aktu jego podstawy prawnej z treści kilku odrębnych norm prawnych niepozostających ze sobą w związku przedmiotowym (...)”.

Wykładnia art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym nie pozwala przyjąć, że w jego zakresie mieści się upoważnienie do decydowania o połączeniu jednostek budżetowych. Podobnie należy stwierdzić odnośnie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym i art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, z dyspozycji których z kolei nie wynika upoważnienie do wprowadzania zasad organizacji instytucji gminnych.

Użyte w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie "organizacja urzędów i instytucji gminnych" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do gminnych jednostek zasad ich funkcjonowania, ustalania danego schematu organizacyjnego, zakresu działania organów jednostek, sposobu zarządzania jednostkami, czy też zasad prowadzenia ich gospodarki finansowej. Uchwała rady gminy regulująca organizację danej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter, jako akt prawa miejscowego. Adresatami norm ujętych w statucie gminnej jednostki nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z tego aktu akt o charakterze prawa miejscowego, a nie akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 8.9.2009 r., II GSK 42/09, CBOSA). Nie można zatem w ramach tej uchwały rozstrzygać o utworzeniu danego bytu organizacyjno -prawnego, które to rozstrzygnięcie przybiera formę czynności jednorazowej.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zakwestionowaną uchwałą Rada Miasta w sposób niedopuszczalny zrealizowała dwa różne upoważnienia ustawowe, z których każde obejmuje swym zakresem dwie całkowicie rozbieżne materie. Ponadto każde z nich zawiera delegację do zamieszczenia treści z nich wynikających, w dwóch różnych aktach prawnych, skierowanych do odmiennych adresatów.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że uchwały podejmowane na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym i art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych – jako akty kierownictwa wewnętrznego - mogą być skierowane jedynie do podmiotów funkcjonujących w strukturze gminy. Akty takie nie posiadają cech generalności i powszechności charakterystycznych dla aktów prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 821/04; wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., sygn. akt II OSK 138/05; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 19/06; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II GSK 1103/08 oraz wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt II

GSK 758/10, opublikowane w CBOSA). Pomieszczenie materii prawa miejscowego i prawa wewnętrznego w jednym akcie normatywnym powoduje trudności interpretacyjne, dotyczące wszystkich przepisów uchwały, ponieważ powstaje wątpliwość, kto jest głównym adresatem przepisów.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała - podjęta na dwóch różnych podstawach prawnych, łącząca w sobie dwie różne materie, i nie przewidująca dla nich właściwego trybu wejścia w życie - jako istotnie naruszająca prawo - musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta w Rybniku
- 2) a/a