



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lutego 2020 r.

Poz. 1109

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.75.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/74/2019 Rady Gminy Przyrów z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Przyrowie, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych” oraz z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1696), dalej jako „ustawa” i art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2019 roku Rada Gminy Przyrów podjęła uchwałę Nr XII/74/2019 w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Przyrowie. W podstawie prawnej uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 2 ustawy. Statut stanowi załącznik do uchwały. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2020 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 2 Konstytucji, *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. W przepisie art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP wskazano, że *warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa*. Z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwały rady gminy w sprawie nadania statutu gminnej instytucji kultury i określenia treści tego statutu są aktem prawa miejscowego podlegającym publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 roku, sygn. akt: II OSK 1526/08, LEX nr 533194).*

Z treści art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych wynika, że *akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie*. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. ustawy, *w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy*.

W ocenie organu nadzoru § 2 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. W wyżej powołanym § 2 uchwały Rada Gminy wskazała, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 marca 2019 r.* Przedmiotową uchwałę Rada podjęła w dniu 30 grudnia 2019 roku, a została ona opublikowana w Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 14 stycznia 2020 roku, poz. 509. Tym samym oznacza to, że uchwale została nadana moc wsteczna.

Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 1272/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – (...) *art. 5 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie".* Naczelny Sąd Administracyjny również w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1540/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, iż *zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że "każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość" (v: uzasadnienie uchwały I OPS 1/06, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).*

Kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. *Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. Jednym z formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały jest prawidłowe określenie wejścia jej w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości* (wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 roku, sygn. akt: II OSK 2677/15, LEX nr 2339622 oraz powołane w nim wyroki: WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 roku, sygn. akt: II SA/Op 58/09, LEX nr 514923 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 roku, sygn. akt II SA/Gl 851/12, LEX nr 1257345).

Z uwagi na powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały.

Konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały wynika również z braku zrealizowania przez Radę Gminy delegacji z art. 13 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy *instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.* Z kolei ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że *statut zawiera: 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury; 2) zakres działalności; 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania; 4) określenie źródeł finansowania; 5) zasady dokonywania zmian statutowych; 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.* Zgodnie zaś z art. 13 ust. 3 ustawy *organizację wewnętrzną instytucji kultury określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora tej instytucji, po zasięgnięciu opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców.* Jak wskazała Patrycja Antoniak-Tęskna (Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz, LEX/el. 2019, uwaga nr 3 do art. 13) (...) *statut, zawierający zbiór przepisów regulujących strukturę, zadania i zasady działania danej instytucji kultury, spełnia rolę jej „wewnętrznej konstytucji”.* Statut, choć nadawany na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego jest wyrazem samodzielności i samorządności danej instytucji kultury jako podmiotu odrębnego i od osoby jej organizatora i od innych instytucji podobnego typu. Nadanie statutu jest obowiązkiem organizatora (art. 13 ust. 1 ustawy). Ustawodawca zdecydował się również – w art. 13 ust. 2 ustawy. – *na wprowadzenie zamkniętego katalogu obligatoryjnych, a jednocześnie – co do zasady jedynych elementów statutu.* Powyższe oznacza, że statut instytucji kultury może zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 13 ust. 2 ustawy i jednocześnie nie może zawierać nic ponadto, poza określeniem liczby stanowisk zastępców dyrektora instytucji kultury oraz trybu ich powoływania i odwoływania (art. 15 ust. 8 ustawy. – utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora ma, w odróżnieniu od określenia elementów statutu wskazanych w art. 13 ust. 2 ustawy, charakter fakultatywny). Pozostałe, nieregulowane ustawowo kwestie związane z organizacją wewnętrzną instytucji kultury zostały zastrzeżone dla jej regulaminu organizacyjnego (art. 13 ust. 3 ustawy). Podobne stanowisko wyraził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 17 września 2018 roku, sygn. akt: IV SA/Gl 580/18, LEX nr 2566401.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, *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. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym, jak również wypełnić w całości delegację ustawową. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały, jak również niewypełnienie w całości delegacji ustawowej, powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Należy także zauważyć, że *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens*. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że *powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Rada Gminy Przyrów, zgodnie z wyżej wskazaną delegacją, powinna wskazać w statucie organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania. Tymczasem w regulacji statutu brak jest wskazania organów doradczych i sposobu ich powołania. Tym samym Rada Gminy nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, co skutkowało powinno nieważnością uchwały w całości.

Jednocześnie zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja § 3 ust. 4 i ust. 5 załącznika do uchwały, w której mowa jest o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. W ocenie organu nadzoru, statut, jako podstawowy akt działalności instytucji kultury, powinien zawierać kategoryczne unormowania odpowiadające rzeczywistej sytuacji, a nie przewidywać jedynie pewne możliwości. Przedmiotowa regulacja powoduje zatem niejasność i nieprecyzyjność uchwały, co do prowadzenia lub też nie, określonej działalności gospodarczej. Jak wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 14 marca 2019 roku, sygn. akt: IV SA/Gl 551/18, LEX nr 2642230 *konieczne jest wskazanie zakresu działalności innej niż kulturalna (również działalności gospodarczej), ale musi być ona powiązana z celem działania instytucji i statut powinien to jasno określić*. Z tych przyczyn Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Poza ww. niezgodnymi z prawem regulacjami skutkującymi koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały zawiera ona również inne przepisy niezgodne z prawem.

Regulacja § 2 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały wykracza poza delegację z art. 13 ust. 2 ustawy.

Przedmiot działania Gminnego Ośrodka Kultury powinien zostać określony w statucie w formie katalogu zamkniętego, a wszelkie zmiany w zakresie działania tejże jednostki możliwe są jedynie drogą zmiany jej statutu. Tymczasem, regulacja zawarta we wprowadzeniu do § 3 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu *podstawowych* powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może prowadzić do powiększenia katalogu zadań ośrodka bez uprzedniej zmiany statutu w powyższym zakresie. Rada bowiem w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały wskazała podstawowe zadania Ośrodka, co pozwala na postawienie tezy, że są również inne zadania Ośrodka (niestanowiące zadań podstawowych), których w statucie nie określiła. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 2 Konstytucji w związku z art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Regulacja § 3 ust. 4 w zakresie określenia przeznaczenia przychodów z prowadzonej przez Ośrodek działalności gospodarczej narusza art. 28 ust. 1 ustawy, z którego wynika, że *instytucja kultury pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów*, a nie – jak wskazuje Rada Gminy – *na realizację celów statutowych i pokrywanie kosztów bieżącej działalności*.

Z kolei regulacja § 4 ust. 3 – 6 oraz § 5, § 6 i § 7 załącznika do uchwały wykracza poza delegację z art. 13 ust. 2 ustawy. Co więcej, regulacja § 7 załącznika do uchwały modyfikuje art. 13 ust. 3 ustawy.

Również regulacja § 8, § 9 ust. 4, § 10 oraz § 11 załącznika do uchwały wykracza poza delegację z art. 13 ust. 2 ustawy.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy 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 uchwała Nr XII/74/2019 Rady Gminy Przyrów z dnia 30 grudnia 2019 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak