



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 czerwca 2022 r.

Poz. 4063

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.504.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII.268.2022 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie nadania Statutu Muzeum „Żywiecki Park Etnograficzny w Ślemieniu”, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 i 7 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 917 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 maja 2022 r. Rada Gminy w Ślemieniu podjęła uchwałę Nr XLIII.268.2022 w sprawie nadania Statutu Muzeum „Żywiecki Park Etnograficzny w Ślemieniu”. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 11 maja 2022 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 21 ust. 2, 3 i 5 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 6 ust. 1 i 3 ustawy.

Badając legalność przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej niezgodność z prawem.

Organ nadzoru pismem z dnia 16 maja 2022 r. znak NPII.4130.164.16.2022 wystąpił do Wójta Gminy Ślemień o udzielenie informacji, popartej stosownymi dokumentami, m.in. czy przed ww. podjęciem uchwały, przyjęty statut został uzgodniony z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, stosownie do treści art. 6 ust. 1 ustawy o muzeach. W odpowiedzi z dnia 31 maja 2022 r. Wójt Gminy Ślemień przesłał w załączeniu kopię pisma Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Pana Bogdana Zdrojewskiego z dnia 19 sierpnia 2013 r. znak DL/1020/13. Z treści przekazanej korespondencji wynika, że stanowisko Ministra było odpowiedzią na wniosek Wójta Gminy Ślemień z dnia 25 lipca 2013 r. znak: ŻPE.AD.403.05.2013, które dotyczyło uzgodnienia projektu statutu Żywieckiego Parku Etnograficznego Muzeum w organizacji. Jak ustalił organ nadzoru, Rada Gminy Ślemień na sesji w dniu 27 września 2013 r. podjęła uchwałę Nr XL.217.2013 w sprawie nadania Statutu Żywieckiego Parku Etnograficznego – „muzeum w organizacji” - po uzgodnieniu z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Należy podkreślić, że muzeum działa na podstawie statutu nadanego przez podmiot, o którym mowa w art. 5 ust. 1, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, o czy stanowi art. 6 ust. 1 ustawy. Analiza powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że nadanie statutu muzeum przez podmiot określony w art. 5 ust. 1 ustawy o muzeach (tj. minister, kierownik urzędu centralnego, jednostka samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej) możliwe jest po uzgodnieniu tego statutu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Ustawodawca, powyższym przepisem, określił zatem warunek nadania statutu muzeum, jakim jest uzgodnienie statutu z właściwym podmiotem. Należy zatem oczekiwać od rady gminy takiego działania – w tym wypadku uzgodnienia z innym organem – jakie ustawodawca zakreśla

w granicach stanowiących przepisów. Zakładając zatem racjonalność działania ustawodawcy, wywnioskować należy, że nie stanowi realizacji art. 6 ust. 1 ustawy o muzeach przyjęcie przez radę gminy statutu bądź zmiana statutu, który nie był uzgodniony z odpowiednim ministrem – a taka sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie.

Z tego względu organ nadzoru jednoznacznie stwierdza, że projekt Statutu, który następnie został przyjęty uchwałą Nr XLIII.268.2022 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie nadania Statutu Muzeum „Żywiecki Park Etnograficzny w Ślemieniu”, a który stanowi załącznik do uchwały, nie został uzgodniony z właściwym ministrem. Podjęcie uchwały w sprawie nadania statutu muzeum, bez uprzedniego uzyskania uzgodnienia, stanowi istotne naruszenie prawa. Należy wyraźnie podkreślić, że uzgodnienie w 2013 r. statutu muzeum w organizacji umożliwiło rozpoczęcie działalności przez ten podmiot. Z art. 6 ust. 3 i ust. 4 ustawy wynika, że pierwszy statut nadany muzeum - statut muzeum w organizacji - zawiera postanowienia regulujące proces organizowania muzeum i obowiązuje do czasu zakończenia tego procesu. Za dzień zakończenia organizowania muzeum przyjmuje się dzień otwarcia wystawy stałej. Po dniu zakończenia organizowania muzeum nadaje się muzeum statut zgodnie z wymogami określonymi w ust. 2. Jeżeli więc organizacja Muzeum „Żywiecki Park Etnograficzny w Ślemieniu” zakończyła się, konieczne stało się nadanie muzeum nowego statutu. To z kolei wymaga jego uprzedniego uzgodnienia z właściwym ministrem, czego Rada Gminy. Skoro powyższe przepisy ustawy nakładają na Radę określony tryb postępowania, a czego Rada nie uczyniła, uzasadnia to zarzut istotnego naruszenia prawa.

Dodatkowo należy wskazać, że szereg wątpliwości budzi także legalność poszczególnych postanowień uchwały.

Elementy obligatoryjne treści statutu muzeum określa ustawodawca w art. 6 ust. 2 ustawy, wskazując, że *statut określa w szczególności:*

- 1) nazwę, teren działania i siedzibę muzeum;
- 2) zakres działania;
- 3) rodzaj i zakres gromadzonych zbiorów;
- 4) organ zarządzający i nadzorujący oraz organy doradcze i sposób ich powoływania;
- 5) źródła finansowania działalności muzeum;
- 6) zasady dokonywania zmian w statucie;
- 7) zasady prowadzenia działalności, o której mowa w art. 9, jeżeli muzeum zamierza taką działalność prowadzić.

Należy zaznaczyć, że wskazany wyżej przepis ustawy stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązującą), co oznacza, że niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością aktu wydanego na jego podstawie.

Analizując treść postanowień statutu ww. Muzeum, organ nadzoru stwierdził, iż podjęty on został z istotnym naruszeniem prawa.

Nadany statut w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały nie zawiera wszystkich elementów obligatoryjnych, wymaganych przepisem art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy, tj. w treści przedmiotowego Statutu nie określono organów doradczych i sposobu ich powoływania.

Ponadto, w § 8 Statutu Rada Gminy w Ślemieniu postanowiła, że *ogólny nadzór nad Muzeum sprawuje Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a bezpośredni - Zarząd Gminy Ślemień* [sic!].

Organ nadzoru zauważa, że w obecnie obowiązującym porządku prawnym, niezaprzecalnie organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent miasta), o czym wprost stanowi art. 11a ustawy o samorządzie gminnym. Należy zaznaczyć, że organizacja i zasady funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym też gminy i jej organów, co najmniej od 20 lat funkcjonują niezmiennie, oczywiście nie uwzględniając zmian dotyczących okresu kadencji organów, której czas trwania obecnie wynosi 5 lat. Należy przypomnieć, że do roku 2002 r. w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego organami stanowiącymi były rady (w gminie i w powiecie) oraz sejmik w województwie, które pochodziły z wyborów bezpośrednich. Jako organy wykonawcze funkcjonowały zarządy gmin, powiatów i województw, a te pochodziły z wyborów dokonywanych przez organy stanowiące. Od 2002 r., na skutek reformy

wprowadzonej na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. nr 113, poz. 984), zarząd gminy został zastąpiony organem monokratycznym - wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, pochodzącym z wyborów powszechnych.

Użycie pojęcia „zarząd gminy” w przyjętym Statucie Muzeum zapewne nie stanowi omyłki pisarskiej z uwagi na fakt, że pojęciem „zarząd gminy” w przedmiotowym Statucie Rada Gminy w Ślemieniu posłużyła się w treści § 8, § 9 ust. 1, § 12 ust. 4.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy w Ślemieniu w przedmiotowej uchwale nieprawidłowo określiła w Statucie organ nadzorujący, a zatem nie wypełniła dyspozycji wynikającej z przepisu art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Zdaniem organu nadzoru, użycie w § 12 ust. 2 Statutu zwrotu „*oraz z innych źródeł*” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania działalności Muzeum ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie w zakresie nieprzewidzianym przez Statut. Tymczasem, stosownie do art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia źródeł finansowania działalności muzeum. Oznacza to, że Rada we wskazanym § 12 ust. 2 Statutu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 6 ust. 2 pkt 5 przywołanej ustawy.

Zauważyć należy, że muzeum oprócz powadzenia działalności podstawowej, która polega na realizacji zadań określonych w art. 2 ustawy o muzeach, czyli stanowi istotę działalności muzeum, może także prowadzić działalność gospodarczą, jako działalność dodatkową. Na podstawie art. 9 ustawy „*muzeum może prowadzić, jako dodatkową, działalność gospodarczą w celu finansowania działalności określonej w art. 2*”. Z kolei organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 7 ustawy organ stanowiący zobligowany został do określenia w statucie Muzeum zasad prowadzenia działalności, o której mowa w art. 9, jeżeli muzeum zamierza taką działalność prowadzić. Rada Gminy w Ślemieniu w § 13 Statutu Muzeum jedynie bardzo ogólnikowo określiła, że „*1. Muzeum może prowadzić, jako dodatkową, działalność gospodarczą. 2. Dochody z działalności gospodarczej, o której mowa w ust. 1 mogą być przeznaczone wyłącznie na finansowanie działalności statutowej Muzeum*”. Mając na uwadze wyżej zacytowane postanowienia Statutu, w którym Rada przewidziała możliwość prowadzenia przez Muzeum działalności gospodarczej, przedmiotowy statut powinien obligatoryjnie zawierać *explicite* rodzaj i zakres prowadzonej działalności gospodarczej przez to Muzeum. Należy nadmienić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA w Warszawie z 24.01.2018 r., sygn. akt III SA/Wa 1433/17, LEX nr 2562011) przyjmuje się, że „*z ustawy o muzeach wynika (...), że działalność gospodarcza nie jest i nie może być działalnością podstawową strony, a jedynie dodatkową, którą skarżący może, ale nie musi prowadzić. Środki uzyskane w wyniku tej działalności mogą przy tym służyć wyłącznie finansowaniu zadań, poprzez które podatnik realizuje swe ustawowe cele wskazane w art. 1 ustawy o muzeach, a których otwarty katalog zawiera art. 2. Prowadzenie działalności gospodarczej przez stronę ma zatem charakter fakultatywny (akcesoryjny) i odbywa się na zasadach określonych w odrębnych przepisach, tj. w statucie lub regulaminie (art. 6 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 6 ustawy o muzeach)*” (por. P. Gwoździewicz-Matan [w:] Z. Cieślík, I. Gredka-Ligarska, I. Lipowicz, A. Matan, S. Waltoś, K. Zeidler, P. Gwoździewicz-Matan, *Ustawa o muzeach. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 9, SIP LEX).

Ponadto regulacja statutowa o treści *Muzeum może prowadzić, jako dodatkową działalność gospodarczą* budzi zastrzeżenia organu nadzoru. Posłużenie się przez Radę pojęciem „*może prowadzić*” sugeruje, że uchwałodawca ma na myśli sytuacje abstrakcyjne, mające miejsce nie teraz obecnie, ale dopiero w przyszłości. Tymczasem to ustawa sygnalizuje możliwość prowadzenia takiej działalności, a organ nadający statut winien dookreślić w nim precyzyjnie rodzaj i zakres tej działalności. Ogólne postanowienie, że instytucja kultury „*może prowadzić*” taką działalność, bez precyzyjnego wskazania zakresu tej działalności, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, jednocześnie czyni Statut aktem blankietowym, a nie – jak wymaga tego prawo – aktem konstytuującym.

Tymczasem należy stwierdzić, że regulacja § 13 ust. 1 Statutu nie precyzuje rodzaju i nie zawiera kompleksowego i precyzyjnego określenia zakresu prowadzonej przez to Muzeum działalności gospodarczej, a to w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje koniecznością zakwestionowania badanej uchwały w całości.

Rada Gminy w Ślemieniu, powinna wskazać w Statucie zakres działania Muzeum, a to zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zakres działania muzeum powinien zostać określony w statucie w formie katalogu zamkniętego, a wszelkie zmiany w zakresie działania tejże jednostki możliwe są jedynie w drodze

zmiany jej statutu. Tymczasem we wprowadzeniu do § 5, w rozdziale II Statutu zatytułowanym *Zakres działania*, Rada postanowiła, że *Muzeum realizuje swoje cele statutowe (...) w szczególności poprzez (...)*. Regulacja zawarta we wprowadzeniu do § 9 Statutu, w zakresie wyrazów *w szczególności* powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może prowadzić do powiększenia katalogu zadań jednostki bez uprzedniej zmiany statutu w powyższym zakresie. Rada bowiem w § 5 Statutu wskazała zadania (sposób ich realizacji) Muzeum w formie katalogu otwartego, co w praktyce może oznaczać również realizację innych zadań, których w statucie nie określono. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W dalszej kolejności, Rada powinna wskazać w statucie rodzaj i zakres gromadzonych zbiorów, a to stosownie do treści art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rodzaj i zakres zbiorów gromadzonych przez Muzeum powinien zostać określony w statucie w formie katalogu zamkniętego, a wszelkie zmiany w tym zakresie możliwe są jedynie drogą zmiany statutu. Tymczasem we wprowadzeniu do § 6 Statutu Rada postanowiła, że *Muzeum gromadzi zbiory w szczególności z zakresu: (...)*. Zastosowana przez Radę konstrukcja katalogu otwartego może oznaczać w praktyce, że rodzaj i zakres gromadzonych zbiorów wykraczał będzie poza katalog ustalony przez Radę Gminy w Ślemieniu. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W § 10 ust. 3 Statutu w punktach od 1 do 6 określono zakres działania dyrektora Muzeum. Punkty poprzedzone zostały wprowadzeniem do wyliczenia o treści: *„Do zakresu działania dyrektora Muzeum należy w szczególności”*, co oznacza, że katalog wymienionych dalej zadań jest katalogiem otwartym. Użycie w powołanych przepisach statutu zwrotu „w szczególności” stwarza natomiast szerokie pole do ich interpretacji, pozwalając wykonawcy uchwały na dowolne poszerzenie zakresu zadań dyrektora Muzeum i na realizację tychże zadań w sposób inny niż określony w statucie, jak również na poszerzenie listy zadań.

Ponadto § 10 ust. 3 Statutu w punktach od 1 do 6 uznać należy jako modyfikujący przepis art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 4 ustawy. Tymczasem, zgodnie z przywołanym art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Zdaniem organu nadzoru zakres zadań dyrektora należy uregulować w regulaminie organizacyjnym. Oprócz tego w § 10 ust. 2 Statutu ustalono, *Dyrektor zarządza całokształtem działalności Muzeum, czuwa nad mieniem Muzeum i za nie odpowiedzialny*. W ocenie organu nadzoru cytowane ustalenia, choć bardzo ogólne w warstwie znaczeniowej, regulują jednak organizację wewnętrzną instytucji kultury, czyli materię, która zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej powinna zostać zamieszczona w regulaminie organizacyjnym instytucji kultury nadanym przez dyrektora instytucji kultury.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje również na brak oznaczenia jednostek redakcyjnych w treści załącznika do uchwały. Rada zawarła w § 1 Statutu wyliczenie podstaw prawnych działania Muzeum oraz w § 6 Statutu, gdzie rodzaj i zakres gromadzonych zbiorów ujęto w postaci wyliczenia i nie zastosowano kolejnych punktów.

Organ nadzoru również zauważa, że organ stanowiący Gminy, w ramach realizacji zasady poprawnej legislacji, powinien dokonywać oznaczenia poszczególnych jednostek redakcyjnych uchwały w sposób zgodny z zasadami techniki prawodawczej. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje na wadliwą systematykę uchwały. Zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące układu systematycznego ustaw (§ 143 załącznika do Zarządzenia) - zgodnie z którymi cyframi rzymskimi oznacza się jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia (np. księga, dział). Tymczasem w przedmiotowej uchwale zamiast cyfry arabskiej do oznaczenia rozdziału stosuje się cyfrę rzymską.

Bezspornym jest, w ocenie organu nadzoru, iż uchwalenie przez radę gminy uchwały niespełniającej wymogu konstytucyjnego wzorca prawidłowej legislacji, musi być uznane za istotne naruszenie prawa, a uchwała taka nie może być elementem obowiązującego porządku prawnego.

Podkreślić należy, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały powinny być czytelne i jednoznaczne. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym,

urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy w Ślemieniu obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji RP. Bezsprzeczne jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy w Ślemieniu poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 i 7 ustawy.

Zdziwienie organu nadzoru budzi również fakt, że Rada Gminy w Ślemieniu w treści przyjętego statutu – w § 9 ust. 1 i w § 12 ust. 4 - w dalszym ciągu posługuje się sformułowaniem „muzeum w organizacji”. Jak już wyżej wskazano, Rada Gminy Ślemień na sesji w dniu 27 września 2013 r. podjęła uchwałę Nr XL.217.2013 w sprawie nadania Statutu Żywieckiego Parku Etnograficznego – „muzeum w organizacji” po uzgodnieniu z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Skoro od podjęcia uchwały Nr XL.217.2013 minęło ok. 9 lat, w ocenie organu nadzoru budzi wątpliwość zarówno fakt, że proces organizowania Muzeum trwał 9 lat, jak i to, że przez te lata w Muzeum nie otwarto żadnej wystawy stałej.

Odnosząc się z kolei do treści samej uchwały, to w ocenie organu nadzoru za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 2 uchwały. W przepisie tym Rada postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały Nr XXXIII.176.2013 Rady Gminy Ślemień z dnia 25 stycznia 2013 roku w sprawie wystąpienia do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (*prawidłowo powinno być: Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego*) o uzgodnienie statutu Żywieckiego Parku Etnograficznego – „muzeum w organizacji”. Tymczasem § 2 uchwały jest nieprawidłowy z dwóch powodów. Po pierwsze uchylenie to jest bezprzedmiotowe, z uwagi na fakt, że uchwała ta została wykonana, o czym może świadczyć choćby, pismo Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Pana Bogdana Zdrojewskiego (który obecnie nie pełni już tej funkcji) z dnia 19 sierpnia 2013 r. znak DL/1020/13 w przedmiocie uzgodnienia projektu statutu Żywieckiego Parku Etnograficznego Muzeum w organizacji, o którym była mowa już wyżej. Po drugie, jak wynika z treści ww. uchwały Nr XXXIII.176.2013 Rady Gminy Ślemień z dnia 25 stycznia 2013 roku uchwała ta weszła w życie z dniem podjęcia. Nie zawierała ona zatem regulacji, dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest uchylenie aktem prawa miejscowego uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała uchylająca weszła w życie.

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. Nie może być tak, by pierwotny akt nie był opublikowany 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.

Reasumując powyższe szczegółowo wyartykułowane zastrzeżenia do podjętej przez Radę Gminy w Ślemieniu uchwały, organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność rzetelnego, odpowiedzialnego sporządzania, przedkładania i uchwalania aktów prawnych, w kontekście bezwzględnie obowiązującej konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, mając przy tym na uwadze obowiązujący porządek prawny.

Pismem z dnia 9 czerwca 2022 r. (bez numeru) Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia w toku postępowania nadzorczego. Odnosząc się do treści wyjaśnień złożonych przez Gminę w piśmie, organ nadzoru stwierdza, że nie podziela wyrażonych w przedmiotowym piśmie opinii i stanowisk organu Gminy. Wyjaśnienia nie wnoszą również nowych okoliczności prawnych, pozwalających na odmienną ocenę badanej uchwały.

W pierwszej kolejności organ nadzoru podkreśla, że korespondencja przesłana do organu nadzoru została podpisana przez nieuprawnioną osobę, tj. Wiceprzewodniczącego Rady Gminy w Ślemieniu – Pana Arkadiusza Kanię. Przypomnieć przyjdzie, że przewodniczący lub wiceprzewodniczący nie może reprezentować rady na zewnątrz, w jego kompetencjach nie może znaleźć się również przekazywanie wyjaśnień wg właściwości innym organom, w tym także organowi nadzoru. W art. 19 ust. 2 zd. 1 ustawy zostały wskazane obowiązki przewodniczącego rady i wynika z niego, iż zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy

radę oraz prowadzenie obrad rady. Zadaniem przewodniczącego rady gminy jest wyłącznie organizowanie pracy rady gminy oraz prowadzenie obrad rady. Poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć wiele czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu, terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów, odbieranie skarg lub wniosków kierowanych do rady itp. – więc przewodniczący rady może wykonywać wyłącznie te obowiązki, które zostały mu nadane ustawą.

Organu nadzoru podkreśla, że ustawodawca wprowadził ściśle określoną procedurę poprzedzającą podjęcie uchwały w sprawie nadania statutu muzeum. Stąd też każda następna zmiana merytoryczna statutu - czy w całości, czy w części - obliguje radę gminy do przeprowadzenia procedury, określonej w art. 5 ust. 1 ustawy. Uzgodnienie projektu statutu z właściwym ministrem jest obligatoryjnym elementem procedury podjęcia badanej uchwały, a jej brak powoduje, że nie został spełniony ten warunek. Wskazane czynności są warunkiem *sine qua non* dalszego, zgodnego z prawem procedowania przedmiotowej uchwały.

Niemniej jednak, odnosząc się do pkt 1 przesłanych wyjaśnień, organ nadzoru zwraca uwagę na mylne twierdzenie Gminy Ślemień, że podjęty statut zawiera wszystkie obligatoryjne elementy wskazane w art. 6 ust. 2 ustawy. Należy dostrzec, że na mocy art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy, koniecznym elementem Statutu Muzeum jest określenie m.in. organów doradczych oraz sposób ich powoływania. Ponad wszelką wątpliwość w treści przedmiotowego Statutu nie określono organów doradczych i sposobu ich powoływania, a doprecyzowanie tych regulacji ustawodawca pozostawił właśnie w gestii organów gminy.

W zakresie dotyczącym pkt 3 wyjaśnień Gminy, to organ nadzoru wyraźnie wskazał, że w Statucie Rada Gminy w dalszym ciągu błędnie posługuje się sformułowaniem „muzeum w organizacji”. Odwołanie się do – jak sama gmina wskazuje – długiego, 9 letniego okresu organizowania było dodatkowym argumentem, wyrażającym jedynie wątpliwości co do niektórych postanowień Statutu.

Argumentacja Gminy zawarta w pkt 4 dotycząca innych źródeł finansowania działalności muzeum jest zdawkowa. Wskazania wymaga, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem wszystkie elementy Statutu, wynikające z wyżej przytoczonych przepisów prawa, powinny zostać określone w uchwale Rady Gminy w sposób wyraźny i precyzyjny. Jeżeli zatem Muzeum planuje finansować działalność z innych źródeł, organ nadzoru stoi na stanowisku, że powinna te źródła wyraźnie określić w Statucie.

W kwestii związanej z treścią § 13 Statutu i możliwością prowadzenia działalności gospodarczej przez Muzeum (pkt 5 wyjaśnień), organ nadzoru zauważa, że zgodnie z art. 9 ustawy, Muzeum może prowadzić, jako dodatkową, działalność gospodarczą w celu finansowania działalności określonej w art. 2. Natomiast art. 6 ust. 2 pkt 7 ustawy że statut określa, że zasady prowadzenia działalności, o której mowa w art. 9, jeżeli muzeum zamierza taką działalność prowadzić. Dlatego też koniecznym jest uregulowanie w treści Statutu zasad prowadzenia takiej działalności, czego Rada nie uczyniła.

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 XLIII.268.2022 Rady Gminy Ślemień z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie nadania Statutu Muzeum „Żywiecki Park Etnograficzny w Ślemieniu” - 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