



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3531

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.390.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.29.2024 Rady Gminy Goleszów z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 0007.5.2014 Rady Gminy Goleszów z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Goleszowie, w części określonej w:

1) § 1 pkt 1 uchwały, mocą którego dokonano zmiany w § 1 załącznika do uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania: „która działa na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 87), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), uchwały nr XI/104/03 Rady Gminy w Goleszowie z dnia 28 października 2003 r. w sprawie: określenia formy organizacyjno-prawnej instytucji kultury działającej w gminie Goleszów oraz postanowień niniejszego statutu” oraz poprzedzającego je przecinka, jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w zw. z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), dalej jako „ustawa”;

2) § 1 pkt 4 lit. c uchwały, mocą którego dodatnio w § 5 załącznika do uchwały zmienianej ust. 3, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP;

3) § 1 pkt 6 lit. c uchwały w zakresie, w jakim dodaje w § 7 załącznika do uchwały zmienianej ust. 7 i 8, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Gminy Goleszów przyjęła uchwałę Nr 0007.29.2024 w sprawie zmiany uchwały nr 0007.5.2014 Rady Gminy Goleszów z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Goleszowie, dalej jako „uchwała”. Mocą uchwały Rada dokonała zmiany w Statucie Gminnego Ośrodka Kultury w Goleszowie, stanowiącym załącznik do uchwały nr 0007.5.2014 Rady Gminy Goleszów z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Goleszowie, dalej jako „Statut”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2024 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1-ust. 3 ustawy:

1. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

2. 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.

3. 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.

W ocenie organu nadzoru, z powołanego wyżej przepisu ustawy wynika, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest upoważniony do nadania statutu samorządowej instytucji kultury. Katalog spraw, jakie stanowią treść statutu, jest katalogiem zamkniętym, nie poprzedzonym określeniem „w szczególności” pozwalającym uchwałodawcy na poszerzanie zawartości aktu. Jednocześnie wszystkie elementy treści statutu stanowią składniki niezbędne. Tym samym brak któregośkolwiek z ww. obligatoryjnych postanowień statutu oraz przyjęcie postanowień wykraczających poza wskazane elementy prowadzi do uznania, że tak podjęta uchwała zawiera wadę istotną, uzasadniającą wyeliminowanie jej z obrotu prawnego w całości lub w części.

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać na jej § 1 pkt 1, mocą którego dokonano zmiany w § 1 Statutu, nadając mu następujące brzmienie: „§ 1. Gminny Ośrodek Kultury w Goleszowie, zwany dalej w skrócie GOK jest samorządową instytucją kultury, która działa na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 87), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), uchwały nr XI/104/03 Rady Gminy w Goleszowie z dnia 28 października 2003 r. w sprawie: określenia formy organizacyjno-prawnej instytucji kultury działającej w gminie Goleszów oraz postanowień niniejszego statutu.”

Zdaniem organu nadzoru Rada nie była uprawniona do określenia katalogu aktów prawnych stanowiących podstawę działalności GOK. W ocenie organu nadzoru sporządzenie takiego wykazu w statucie stanowi naruszenie prawa, ponieważ skutkuje tym, że na etapie uchwalania uchwały mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje Ośrodek i prowadzi do zawężenia stosowania przez Ośrodek aktów prawnych tylko do aktów ujętych w tym katalogu, mimo że sam przepis Statutu będącego aktem prawa miejscowego nie może ograniczyć stosowania norm ustawowych jako norm powszechnie obowiązujących.

Wskazany przepis narusza hierarchię aktów prawnych. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech

charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

Podsumowując, należy stwierdzić, że rada gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy (por. analogicznie – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1782/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ośrodek działa na podstawie ustaw niezależnie od takiego wskazania dokonanego przez Radę w Statucie. Ponadto z art. 13 ust. 1 ustawy wynika, że *Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora*. Rada nie jest zatem uprawniona do modyfikowania wskazanego przepisu i określania uchwał, na podstawie których działa Ośrodek.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Gminy uprawnienia do rozstrzygania w treści Statutu o obowiązaniu innych aktów, należy uznać, że Rada normując ww. materię w Statucie istotnie naruszyła prawo.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że § 1 pkt 1, mocą którego dokonano zmiany w § 1 Statutu w zakresie sformułowania: *która działa na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 87), ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), uchwały nr XI/104/03 Rady Gminy w Goleiszowie z dnia 28 października 2003 r. w sprawie: określenia formy organizacyjno-prawnej instytucji kultury działającej w gminie Goleiszów oraz postanowień niniejszego statutu* wykracza poza przyznaną Radzie delegację ustawową i narusza art. 87 Konstytucji RP w zw. z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy.

Mocą § 1 pkt 4 lit. c uchwały, Rada dodała w § 5 Statutu ust. 3 w brzmieniu: „3. GOK może prowadzić działalność inną niż kulturalna w celu finansowania działalności statutowej.” Natomiast mocą § 1 pkt 6 lit. b uchwały dodano w § 7 Statutu ust. 4a o treści: „4a. GOK prowadzi działalność inną niż kulturalna zgodnie z obowiązującymi przepisami, obejmującą:

- 1) działalność marketingową, konsultingową;
- 2) działalność wydawniczą i wystawienniczą;
- 3) działalność szkoleniową, reklamową i promocyjną;
- 4) działalność usługową, handlową i gastronomiczną;
- 5) organizację imprez rozrywkowych i turystyczno-krajoznawczych;
- 6) realizację imprez zleconych (okolicznościowych, rodzinnych, obrzędowych, itp.);
- 7) wynajem pomieszczeń i wyposażenia.”

Powyższe zmiany dotyczą realizacji delegacji ustawowej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy, statut instytucji kultury zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Zatem dopiero jednoznaczne stwierdzenie, że Ośrodek będzie prowadził taką działalność, otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do Statutu postanowień dotyczących jej prowadzenia. Postanowienie zawarte w § 1 pkt 4 lit. c uchwały nie spełnia tych wymogów, bowiem Rada posłużyła się pojęciem „może prowadzić”, a zatem zapis ten dotyczy jedynie działań przyszłych i niepewnych. To ustawa sygnalizuje możliwość prowadzenia przez Ośrodek działalności innej niż kulturalna, zatem rolą organu nadającego statut nie jest powtarzanie możliwości prowadzenia takiej działalności, lecz dookreślenie w nim precyzyjnie, czy działalność taka będzie prowadzona oraz w jakim zakresie.

Należy przy tym zauważyć, że w § 1 pkt 6 lit. b uchwały Rada prawidłowo wypełniła omawianą delegację, wskazując konkretnie, że GOK prowadzi działalność inną niż kulturalna w określonym tam zakresie. Pozostawienie jednak w obrocie prawnym postanowienia określonego w § 1 pkt 4 lit. c uchwały wywołuje

wątpliwości interpretacyjne, czy Ośrodek może prowadzić w tym zakresie również inną działalność niż wymieniona enumeratywnie w katalogu określonym w § 1 pkt 6 lit. b uchwały. Otwiera to również możliwość decydowania przez inne niż Rada podmioty o zakresie tej działalności na etapie wykonywania uchwały.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, 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. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż: *Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.* Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru, § 1 pkt 4 lit. c uchwały nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Możliwe jest jednak doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej części uchwały.

W ocenie organu nadzoru Rada wykroczyła poza delegację ustawową w § 1 pkt 6 lit. c uchwały w zakresie, w jakim dodaje w § 7 Statutu ust. 7 i 8 o treści:

7. GOK prowadzi własną, odrębną rachunkowość.

8. GOK posiada odrębny rachunek bankowy.

Wskazać należy, że żaden z punktów art. 13 ust. 2 ustawy nie upoważnia Rady Gminy do przyjęcia ww. regulacji dotyczących zasad prowadzenia rachunkowości, które wynikają z powszechnie obowiązującego prawa (ustawa o finansach publicznych, ustawa o rachunkowości). Jak bowiem wyżej wskazano delegacja ustawowa do przyjęcia statutu ośrodka kultury jest zamknięta, co oznacza, że Rada nie może przyjmować regulacji w niej niewskazanych. Dodatkowo, omawiane regulacje Statutu nie mają charakteru prawotwórczego (nie określają żadnych spraw, które zostały przekazane organowi stanowiącemu do uregulowania w zakresie Statutu instytucji kultury), a wyłącznie informacyjny. A zatem § 1 pkt 6 lit. c uchwały w zakresie, w jakim dodaje w § 7 Statutu ust. 7 i 8 uznać należy za sprzeczny z art. 13 ust. 2 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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 0007.29.2024 Rady Gminy Goleszów z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr 0007.5.2014 Rady Gminy Goleszów z dnia 29 stycznia 2014 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Goleszowie – 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