



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 października 2024 r.

Poz. 6767

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.755.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/24/2024 Rady Gminy Ciasna z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury – w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa” w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2393) oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Ciasna przyjęła uchwałę Nr IV/24/2024 w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury. Załącznik nr 1 do uchwały stanowi: akt o połączeniu samorządowych instytucji kultury.

Zgodnie z § 1 uchwały Z dniem 1 stycznia 2025 roku dokonuje się połączenia samorządowych instytucji kultury, tj. Gminnego Ośrodka Kultury w Ciasnej oraz Gminnej Biblioteki Publicznej w Ciasnej, dla których organizatorem jest Gmina Ciasna, w samorządową instytucję kultury pod nazwą: Gminny Ośrodek Kultury i Biblioteka Publiczna w Ciasnej.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 4 września 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 2, 3 i 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 10, art. 13 ust. 1, 7 i 8 ustawy o bibliotekach.

Możliwość połączenia samorządowych instytucji kultury przewiduje art. 18 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym *Organizator może dokonać połączenia instytucji kultury, w tym instytucji kultury prowadzących działalność w różnych formach, lub podziału instytucji kultury*. Połączenie takie, zgodnie z art. 19 ust. 1 ww. ustawy, polega na utworzeniu jednej instytucji, w skład której wchodzi załogi i mienie należące do instytucji podlegających połączeniu. Połączenie instytucji kultury następuje w drodze aktu wydanego przez organizatora (ust. 2). Z kolei akt o połączeniu instytucji kultury – stosownie do unormowania zawartego w art. 19 ust. 3 ww. ustawy – zawiera:

- 1) nazwy łączonych instytucji kultury;
- 2) nazwę, rodzaj, siedzibę i przedmiot działania instytucji kultury, powstałej w wyniku połączenia;
- 3) określenie terminu połączenia instytucji kultury;

4) ustalenie zasad przejścia zobowiązań i wierzytelności przez instytucję powstającą w wyniku połączenia.

Z kolei w myśl art. 18 ust. 1 ustawy o bibliotekach *Organizator może dokonać połączenia, podziału lub likwidacji biblioteki.*

W § 5 uchwały Rada postanowiła, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.* Zatem zamiarem Rady było nadanie tej uchwale mocy przepisu powszechnie obowiązującego.

Zdaniem organu nadzoru regulacja ta narusza przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ustawy. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy stanowi, 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 określił termin dłuższy. Z kolei art. 13 ww. ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W myśl art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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.

Uchwała w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury, podjęta m.in. na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego. Nie posiada ona bowiem cech, które umożliwiłyby zakwalifikowanie jej do tej kategorii aktów. Aby akt normatywny uznany został za przepis powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on między innymi: być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Nie sposób uznać, aby uchwała w przedmiocie połączenia samorządowych instytucji kultury spełniała cechy aktu normatywnego. Nie jest to akt powszechny, generalny i abstrakcyjny. Nie prowadzi do powstania po stronie obywateli jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków oraz nie wyznacza ich sytuacji prawnej. W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest aktem kierownictwa wewnętrznego, konkretyzującym sposoby działania gminy zmierzające do osiągnięcia określonych celów, skierowanym do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że uchwała o utworzeniu, likwidacji, przekształceniu jednostek organizacyjnych, w tym także instytucji kultury, jest indywidualnym aktem organizacyjnym (wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 332/05, wyrok NSA z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. I OSK 1628/09, wyroki NSA z 9 grudnia 2005 r., 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 II SA/Op 58/09 z 21 kwietnia 2009 r.; II SA/Op 324/11 z 13 września 2011 r.; w Gliwicach IV SA/Gl 888/07, publikowane w CBOSA). Należy bowiem zwrócić uwagę, że uchwały podejmowane na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy – 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., OSK 821/04; wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., II OSK 138/05; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2006 r., II OSK 19/06; wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., II GSK 1103/08 oraz wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2011 r., sygn. II GSK 758/10, opublikowane w CBOSA).

Podkreślić natomiast należy, iż Konstytucja RP w art. 94 stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tymczasem, przepisy art. 18 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 13 ust. 1 ustawy o bibliotekach, z których Rada wywiodła kompetencję do podjęcia kwestionowanej uchwały, nie zawierają w swej treści szczególnego upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Sama zaś uchwała nie nosi cech generalności i abstrakcyjności. Nie może więc być uznana ona za akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, i z tego powodu podlegać publikacji w urzędowym publikatorze.

Kwestionowana uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiana uchwała nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy. Nie znajduje

normatywnego uzasadnienia ogłaszanie w wojewódzkim dzienniku urzędowym dowolnych innych aktów prawnych organów gmin, jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisu ustawy. Z powyższego powodu postanowienie § 5 uchwały uzależniające wejście w życie kwestionowanej uchwały od ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, w sposób istotny narusza prawo, to jest art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy oraz art. 13 ust. 1 ustawy o bibliotekach i art. 18 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe jej wejście w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały, między innymi poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r. sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Samo stwierdzenie nieważności § 5 uchwały spowodowałoby, że data jej wejścia w życie stałaby się niepewna. Należy bowiem podnieść, że regulacja określająca termin wejścia w życie jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu. Taka uchwała nie czyniłaby zadość wynikającemu z art. 2 Konstytucji RP zasadom: określoności prawa oraz zaufania obywateli do organów państwa i do stanowionego przez nie prawa. Z tego powodu konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Oprócz powyższego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności uchwały w całości, za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 3 uchwały, który wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza art. 14 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym *Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora* oraz art. 19 ust. 5 ww. ustawy zgodnie z którym *z dniem wpisu do rejestru nowo utworzonej instytucji kultury organizator wykreśla z rejestru instytucje kultury, które uległy połączeniu*. Tym samym to z ww. przepisów ustawy wynika uzyskanie osobowości prawnej przez samorządową instytucję kultury. Tak więc zdaniem organu nadzoru przepis § 3 uchwały zbędnie powtarza treść przepisów ustawowych. Wymaga podkreślenia, że powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. *Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem należy uznać również § 4 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którym *Pracownicy połączonych instytucji kultury, z dniem wpisu do rejestru gminnych instytucji kultury stają się pracownikami Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki Publicznej w Ciasnej, który przejmuje wszelkie prawa i obowiązki wynikające ze stosunków pracy*. W ocenie organu nadzoru przywołana regulacja uchwały jest nieprawidłowa, bowiem Rada Gminy nie ma prawnego umocowania do decydowania o stosunku pracy pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury. Rada Gminy nie jest pracodawcą dla tych pracowników. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji umożliwiających decydowanie w kwestiach związanych z realizacją uprawnień pracodawcy, dlatego też Rada Gminy Ciasna nie jest właściwa do przyjęcia zawartych w § 4 ust. 2 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały postanowień i jako takie powinny one zostać wyeliminowane z obrotu prawnego. Ponadto należy zauważyć, iż przepis art. 23¹ Kodeksu pracy zawiera wyczerpującą regulację dotyczącą przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę oraz wynika z tego tytułu zobowiązania dotyczące stosunku pracy. Nie istnieje zatem możliwość stanowienia przepisów w tym przedmiocie w akcie niższego rzędu, jakim jest uchwała. Jednocześnie należy zaznaczyć, że nawiązywanie stosunku pracy z pracownikami instytucji kultury należy do kompetencji dyrektora (por. art. 26a w zw. z art. 17 ustawy), a nie do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, nawet jeśli działa on jako reprezentant organizatora.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru akt o połączeniu instytucji kultury – zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej powinien zawierać:

- 1) nazwy łączonych instytucji kultury;

- 2) nazwę, rodzaj, siedzibę i przedmiot działania instytucji kultury, powstałej w wyniku połączenia;
- 3) określenie terminu połączenia instytucji kultury;
- 4) ustalenie zasad przejęcia zobowiązań i wierzytelności przez instytucję powstającą w wyniku połączenia.

Redakcja tego przepisu prowadzi do wniosku, że zawarte w nim wyliczenie ma charakter enumeratywny, a więc wskazany został katalog zamknięty kwestii, które powinny zostać unormowane w akcie o połączeniu instytucji kultury. Przesądza o tym posłużenie się przez ustawodawcę kategorią sformułowaniem „akt (...) zawiera”. Wskazuje on wyraźnie na zakres spraw, które wymagają uregulowania w akcie o połączeniu instytucji kultury. Tym samym akt ten nie może zawierać nic ponad to, co zostało uregulowane w art. 19 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Dlatego też należy uznać, iż regulacja zawarta w § 5 Załącznika nr 1 do uchwały określająca źródła finansowania nie mieści się w zakresie delegacji, o której mowa w art. 19 ust. 3 ww. ustawy. Ponadto należy podkreślić, iż źródła finansowania instytucji kultury powinny być określone w statucie tej instytucji, co wynika wprost z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Powyżej opisane uchybienie 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 IV/24/2024 Rady Gminy Ciasna z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury – 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