



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 listopada 2024 r.

Poz. 7814

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.866.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 listopada 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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X.37.2024 Rady Gminy Ślemień z dnia 10 października 2024 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Kultury „Jemioła” w Ślemieniu, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XV/82/2011 z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie Statutu Gminnego Ośrodka Kultury „Jemioła” w Ślemieniu, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, oraz z art. 111a w zw. z art. 51 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283) 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).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 października 2024 r. Rada Gminy w Ślemieniu przyjęła uchwałę Nr X.37.2024 w sprawie zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Kultury „Jemioła” w Ślemieniu, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XV/82/2011 z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie Statutu Gminnego Ośrodka Kultury „Jemioła” w Ślemieniu, dalej jako „uchwała”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości jest niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 3 uchwały stanowiąca, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP. Podkreślić bowiem należy, że nadanie statutu gminnego ośrodka kultury (jak również jego zmianę) należy zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Jednakże uchwała nr XV/82/2011 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie statutu Gminnego Ośrodka Kultury „Jemioła” w Ślemieniu nie miała charakteru aktu prawa miejscowego, o czym stanowi § 4 uchwały w brzmieniu: *Uchwała wchodzi w życie z 1 stycznia 2012r.* W uchwale tej Rada Gminy nie przewidziała obowiązku jej publikacji w Dzienniku Urzędowym. Tym samym uchwała zmieniana nie została zaliczona przez Radę Gminy do aktów prawa miejscowego i tym samym nie została, w sposób określony w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, prawidłowo ogłoszona w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalna jest zmiana uchwały nie będącej aktem prawa miejscowego (tzw. uchwały zwykłej) uchwałą posiadającą charakter aktu prawa miejscowego. Zmiana uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała zmieniana weszła w życie. Charakter prawny aktu zmieniającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu zmienianego. Przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny. Wobec powyższego, jedynym legalnym sposobem zmiany uchwały, której nie przypisano waloru aktu prawa miejscowego, a która powinna stanowić akt prawa miejscowego, jest uchylenie jej, w formie uchwały zwykłej i podjęcie nowej uchwały w sprawie nadania statutu instytucji kultury (a nie zmiany statutu),

która stanowić będzie akt prawa miejscowego. Nie może być bowiem tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już zmiana tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym została publikowana. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i stan niepewności prawnej w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innej w uchwale pierwotnej i innej w uchwale zmieniającej, powoduje że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Mając na uwadze powyższe, istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej *instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Statut zawiera: nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury; zakres działalności; organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania; określenie źródeł finansowania; zasady dokonywania zmian statutowych; postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.* Stosownie do art. 9 ust. 1 powołanego aktu *jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Jednostka samorządu terytorialnego, będąca organizatorem instytucji kultury, zapewnia jej środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona* (art. 12 ww. ustawy). *Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora. Organizator nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury, z zastrzeżeniem art. 24 i 25 ustawy* (art. 14 ust. 1 i 2 ww. ustawy). Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w rozdziale 3 ww. ustawy. W świetle uregulowań w nim zawartych uznać należy, iż instytucja kultury, jako osoba prawna, jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ww. ustawy). Należy przy tym zwrócić uwagę na przepis, zawarty w art. 1 ust. 1 powołanej ustawy, który odnosi się do grupy działań uznawanych za działalność kulturalną *sensu stricto* – a zatem polegającą na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury oraz na regulację art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy – umożliwiającą wprowadzenie do statutu instytucji kultury zapisu, dotyczącego prowadzenia innych działań niż tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury.

Zatem Gminny Ośrodek Kultury „Jemiola” w Ślemieniu jest samorządową instytucją kultury. Rada Gminy, przedmiotową uchwałą, postanowiła rozszerzyć przedmiot działania Ośrodka Kultury o zadania dodatkowe z pomocy społecznej, tzn. prowadzenie Klubu Seniora. Jednakże w ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w treści uchwały przyjęto z naruszeniem prawa. Wymaga podkreślenia, iż ośrodek kultury oraz ośrodek wsparcia, jakim jest klub seniora, to dwie jednostki organizacyjne gminy, realizujące zadania w ramach dwóch odrębnych reżimów prawnych, tj: systemu działalności kulturalnej oraz pomocy społecznej.

Na podstawie art. 51 ustawy o pomocy społecznej:

1. Osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posilek, świadczone w ośrodku wsparcia.

2. Ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu.

3. W ośrodku wsparcia mogą być prowadzone miejsca całodobowe okresowego pobytu.

4. Ośrodkiem wsparcia, o którym mowa w ust. 1-3, może być ośrodek wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, dzienny dom pomocy, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi oraz klub samopomocy.

Zatem klub seniora jest ośrodkiem wsparcia, o którym mowa w art. 51 ustawy o pomocy społecznej.

Jednocześnie zgodnie z art. 111a ustawy o pomocy społecznej:

1. Gmina może połączyć:

1) ośrodek pomocy społecznej z ośrodkiem wsparcia, z wyłączeniem ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;

1a) centrum usług społecznych, o którym mowa w z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, z ośrodkiem wsparcia, z wyłączeniem ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;

2) dom pomocy społecznej dla osób w podeszłym wieku lub dla osób przewlekle somatycznie chorych z ośrodkiem wsparcia przeznaczonym dla osób starszych.

2. W przypadku połączenia, o którym mowa w ust. 1, ośrodek wsparcia działa w strukturze odpowiednio ośrodka pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub domu pomocy społecznej.

Z powyższego zatem wynika, że zadania i warunki prowadzenia instytucji kultury oraz ośrodka wsparcia nie pozostają zbieżne. Ustawodawca wprost wskazał, z którymi jednostkami gminnymi można połączyć ośrodki wsparcia, nie przewidział zaś możliwości połączenia ich z instytucją kultury. Gminny Ośrodek Kultury w Ślemieniu nie jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej, o której mowa w art. 111a ustawie o pomocy społecznej. Dlatego, mimo możliwości wprowadzenia do statutu instytucji kultury regulacji dotyczących prowadzenia przez ośrodek kultury innych działań niż tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury, niedopuszczalne jest organizacyjne połączenie tej jednostki z klubem seniora.

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 Olsztynie 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 X.37.2024 Rady Gminy Ślemień z dnia 10 października 2024 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Kultury „Jemioła” w Ślemieniu, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr XV/82/2011 z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie Statutu Gminnego Ośrodka Kultury „Jemioła” 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy