



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 2410

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.195.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 marca 2025 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/69/2025 Rady Gminy Kruszyna z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Kruszyń, w części określonej w § 5 ust. 1 i 2 Załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 15 ust. 8 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. 2024 r. poz. 87), dalej jako „ustawa” i art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 20 lutego 2025 r. Rada Gminy Kruszyna podjęła uchwałę Nr XI/69/2025 w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Kruszyń. Statut Gminnego Ośrodka Kultury w Kruszyń stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 27 lutego 2025 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada powołała 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.

Dodatkowo, zgodnie z art. 15 ust. 8 ustawy *statut instytucji kultury może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora. W takim przypadku statut określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania.*

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja zawarta w § 5 ust. 1 statutu, w której Rada przewidziała możliwość utworzenia jednego stanowiska zastępcy dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury w Kruszyńcu. Zgodnie z tym przepisem *W GOK może zostać utworzone jedno stanowisko zastępcy dyrektora.* A następnie w § 5 ust. 2 statutu zawarto regulację dotyczącą trybu powoływania i odwoływania zastępcy dyrektora GOK. Zgodnie z tym przepisem Zastępcę dyrektora powołuje i odwołuje Dyrektor na czas określony, nie dłuższy niż czas trwania bieżącej kadencji Dyrektora, po uzgodnieniu z Organizatorem.

Wprowadzając powyższą regulację do statutu Rada podjęła próbę zrealizowania delegacji ustawowej z art. 15 ust. 8 ustawy, który wskazuje, iż *statut instytucji kultury może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora.* Jednakże, w ocenie organu nadzoru, powyżej cytowana regulacja statutu nie wypełnia prawidłowo delegacji z art. 15 ust. 8 ustawy, gdyż dotyczy on jedynie działań przyszłych i niepewnych – w zakresie możliwości utworzenia stanowiska zastępcy dyrektora GOK. Rada, poprzez posłużenie się sformułowaniem „*może zostać utworzone*”, nie przesądziła bowiem jednoznacznie, czy w ww. instytucji kultury będzie utworzone stanowisko zastępcy dyrektora, czy też nie. Tymczasem, zgodnie z powołanym wyżej art. 15 ust. 8 ustawy, statut instytucji kultury określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania, jeżeli przewidziane zostało w statucie utworzenie stanowiska (stanowisk) zastępcy (zastępców) dyrektora. Zatem dopiero jednoznaczne stwierdzenie, że w Gminnym Ośrodku Kultury zostanie utworzone stanowisko zastępcy dyrektora, otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do Statutu postanowień dotyczących liczby stanowisk oraz trybu powołania i odwołania zastępcy czy zastępców dyrektora. Posłużenie się przez Radę pojęciem „*może zostać utworzone*”, oznacza, że uchwałodawca reguluje sytuację, które będą mieć miejsce nie teraz, ale dopiero w przyszłości. A przecież to ustawa w art. 15 ust. 8 sygnalizuje możliwość utworzenia stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora, zatem rolą organu nadającego statut nie jest powtarzanie możliwości utworzenia takiego stanowiska (stanowisk), lecz dookreślenie w nim precyzyjnie, czy stanowisko zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora instytucji kultury będzie utworzone oraz ilu ich będzie i w jakim trybie będą oni powoływani i odwoływani. W wyroku z dnia 14 marca 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, iż „o fakcie istnienia stanowiska zastępcy dyrektora nie powinien decydować dyrektor instytucji, lecz jej organizator, przez określenie tego w statucie. Jeżeli statut je przewiduje to jednocześnie określa liczbę zastępców. Tymczasem kwestionowane przez organ nadzoru postanowienie Statutu (§ 5 ust. 1), co prawda limituje liczbę zastępców do jednego, ale dyrektorowi pozostawia decyzję, czy go powołać, czy też nie, co stoi w sprzeczności z regulacją ustawową (sygn. akt IV SA/Gl 551/18).

Dokonując zatem oceny § 5 ust. 1 statutu należy stwierdzić, iż regulacja tam zawarta jest nieprecyzyjna oraz (co już wyżej podniesiono) nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z art. 15 ust. 8 ustawy, gdyż organ stanowiący gminy nie określił jednoznacznie, czy w Ośrodku będzie utworzone stanowisko zastępcy dyrektora czy też nie.

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 oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru, kwestionowana regulacja zawarta w § 5 ust. 1 statutu nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 15 ust. 8 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Możliwe jest jednak doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej części uchwały. Z uwagi zaś na to, że ust. 2 § 5 statutu

jest ściśle powiązany z ust. 1, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności całego § 5 statutu. W konsekwencji, w sytuacji podjęcia decyzji o utworzeniu stanowiska zastępcy dyrektora GOK konieczna będzie stosowna zmiana statutu, tak by wypełniał on w sposób prawidłowy delegację zawartą w art. 15 ust. 8 ustawy.

Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 XI/69/2025 Rady Gminy Kruszyna z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Kruszyńcu – 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