



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1088.2021

Katowice, dnia 3 grudnia 2021 r.

### Rada Gminy Lipie

#### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/251/2021 Rady Gminy Lipie z dnia 28 października 2021 r. w sprawie zmiany załącznika do uchwały Nr XXI/142/2004 Rady Gminy Lipie z dnia 10 listopada 2004 roku, w całości, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z 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

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 28 października 2021 r. Rada Gminy Lipie dokonała zmiany załącznika do uchwały Nr XXI/142/2004 Rady Gminy Lipie z dnia 10 listopada 2004 roku, tj. Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Lipiu.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 9 i art. 13 ust. 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2021 r.

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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 13 ust. 1 ustawy *instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora*. Z kolei ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że *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.

Zgodnie zaś z art. 13 ust. 3 ustawy *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*.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 13 ust. 1 ustawy zawarte zostało upoważnienie dla organizatora do nadania statutu utworzonej instytucji kultury. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 13 ust. 2 pkt 1 - 6 ustawy jego zakres przedmiotowy. Redakcja tego przepisu prowadzi do wniosku, że zawarte w nim wyliczenie ma charakter enumeratywny, co oznacza, że wskazany został katalog zamknięty kwestii, które powinny zostać unormowane w statucie. Przesądza o tym posłużenie się przez ustawodawcę kategorią sformułowaniem "statut zawiera". Wskazuje on wyraźnie na zakres spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, tym samym niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością aktu podjętego na jego podstawie. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym, jak również wypełnić w całości delegację ustawową. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały, jak również niewypełnienie w całości delegacji ustawowej, powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Należy także zauważyć, że *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens*. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że *powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/GI 391/12, Legalis nr 767206).

Zdaniem organu nadzoru analizowany Statut powyższej instytucji kultury nie zawiera wszystkich elementów obligatoryjnych wymienionych w art. 13 ust. 2 ustawy.

Rada Gminy Lipie, zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, powinna określić w statucie organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania. Tymczasem w przedmiotowym statucie Rada w ogóle nie uregulowała kwestii dotyczącej organów doradczych oraz sposobu ich powoływania. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż powołanie organów doradczych w instytucjach kultury, należy odczytywać nie jako możliwość przewidzianą dla organizatora, ale jako wymóg stawiany mu przez ustawodawcę. Zgodnie bowiem z tym przepisem „statut zawiera: organy zarządzające i doradcze oraz sposoby ich powoływania”. Przepis ten został sformułowany w sposób kategoriowy i bezwzględny.

Natomiast w odniesieniu do organu zarządzającego Rada wprowadziła próbę uregulowania sposobu powoływania tego organu, jednakże regulacja zawarta w § 9 ust. 5 Statutu jest niewystarczająca i nie spełnia wymogów poprawnej realizacji delegacji ustawowej, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *Dyrektora Ośrodka powołuje i odwołuje Wójt Gminy Lipie, na zasadach określonych w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o*

*organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.* W ocenie organu nadzoru przepis ten nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej. Wolą ustawodawcy statut, nadawany uchwałą Rady Gminy, powinien wskazywać, jakie są organy zarządzające instytucji kultury oraz określać sposób ich powoływania. Ustawa wskazuje na trzy tryby powołania dyrektora instytucji kultury. Dopuszcza możliwość powołania dyrektora instytucji kultury przez organizatora na czas określony, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję (art. 15 ust. 1 ustawy) lub też wyłonienie kandydata na to stanowisko w drodze konkursu, bez konieczności zasięgnięcia wspomnianych wyżej opinii (art. 16 ust. 1, art. 15 ust. 1 zdanie trzecie, art. 16 ust. 6 ustawy). Ponadto na podstawie art. 15a ustawy organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej (w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych) na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją. Jednak w założeniu ustawodawcy swoboda organu wykonawczego w wyborze jednego z przewidzianych w ustawie trybu powołania dyrektora została ograniczona na rzecz organu stanowiącego. I to właśnie statut instytucji kultury powinien rozstrzygać, który z dopuszczalnych trybów powołania organu zarządzającego instytucją, będzie miał zastosowanie w tym konkretnym przypadku. Wskazuje na to przede wszystkim ustrojowy charakter tego typu aktu, mający rozstrzygające znaczenie dla podstaw działalności danej jednostki organizacyjnej (na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy). Brak wskazania przez organ stanowiący, który z trzech trybów powołania dyrektora przewidzianych w ustawie będzie miał zastosowanie w przypadku tej instytucji kultury, będzie równoznaczne z brakiem określenia sposobu powołania organu zarządzającego. Trzeba mieć na względzie, że brak konkretnych regulacji w zakresie – sposobu powoływania dyrektora GOK-u pozostawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu Gminy, wykonującemu zadania organizatora instytucji kultury, podczas gdy z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika kompetencja Rady Gminy do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w wyroku z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Sz 523/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ponadto pozostawienie organowi wykonawczemu dowolności w wyborze zasad i trybu powołania dyrektora - w istocie wypacza sens art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Jednocześnie zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, w której mowa jest o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. W ocenie organu nadzoru, statut, jako podstawowy akt działalności instytucji kultury, powinien zawierać kategorię normowania odpowiadającą rzeczywistej sytuacji, a nie przewidywać jedynie pewne możliwości. Przedmiotowa regulacja powoduje zatem niejasność i nieprecyzyjność uchwały, co do prowadzenia lub też nie, określonej działalności gospodarczej. Jak wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 14 marca 2019 roku, sygn. akt: IV SA/GI 551/18, LEX nr 2642230 *konieczne jest wskazanie zakresu działalności innej niż kulturalna (również działalności gospodarczej), ale musi być ona powiązana z celem działania instytucji i statut powinien to jasno określić.* Z tych przyczyn Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W § 10 ust. 3 załącznika do uchwały Rada wskazała iż *Zmiany w statucie mogą być dokonywane w trybie określonym dla jego nadania.* Zapis taki oznacza, że możliwe jest dokonanie zmiany statutu instytucji kultury w inny, bliżej nieokreślony sposób. Tymczasem, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 5 ustawy Rada w statucie powinna określić zasady dokonywania zmian statutowych. Zasady te powinny być określone w sposób kategoriowy i jednoznaczny. Rada określając ten obligatoryjny element statutu instytucji kultury nie powinna posługiwać się sformułowaniami wskazującymi, że mają one charakter niewiążący, co Rada uczyniła w § 10 ust. 3 Statutu. Z tego względu należy uznać, iż Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 13 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Wskazać należy, iż rada gminy, nadając statut gminnej instytucji kultury, winna zamieścić w przedmiotowej uchwale postanowienia odnoszące się do wszystkich elementów wymienionych w art. 13 ust. 2 ww. ustawy. Brak w statucie któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów, skutkuje istotnym naruszeniem zarówno normy kompetencyjnej wynikającej z art. 13 ust. 2 ww. ustawy, jak i konstytucyjnej zasady legalności aktu prawa miejscowego. Powinnością, a zatem obowiązkiem rady gminy, jest respektowanie zakresu przedmiotowego wyznaczonego przepisem art. 13 ust. 2 pkt 1 - 6 ustawy.

Analizując przepisy uchwały należy uznać, że pozbawiona jest ona ustawowych elementów obligatoryjnych, a tym samym stwierdzenie jej nieważności w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Poza ww. niezgodnymi z prawem regulacjami skutkującymi koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały zawiera ona również inne przepisy niezgodne z prawem.

Regulacja § 6 ust. 1 załącznika do uchwały wykracza poza delegację z art. 13 ust. 2 ustawy. Przedmiot działania Gminnego Ośrodka Kultury 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, regulacja zawarta w § 6 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu *podstawowych* powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może prowadzić do powiększenia katalogu zadań ośrodka bez uprzedniej zmiany statutu w powyższym zakresie. Rada bowiem w § 6 ust. 1 załącznika do uchwały wskazała podstawowe zadania Ośrodka, co pozwala na postawienie tezy, że są również inne zadania Ośrodka (niestanowiące zadań podstawowych), których w statucie nie określiła. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 2 Konstytucji w związku z art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy. O możliwości powiększenia katalogu zadań ośrodka bez uprzedniej zmiany statutu w tym zakresie świadczy również użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności”, które powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może sugerować, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w uchwale podstawy i zakresy działalności Ośrodka Kultury, które będą określane na podstawie swobodnego uznania organu wykonującego uchwałę.

Biorąc powyższe pod uwagę, wyżej wskazane unormowanie narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Z przepisu ww. 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 (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41*). Ponownie wymaga wskazania, iż 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. Kwestionowane unormowanie nie spełnia ww. wymogów.

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). Rada Gminy nie jest zatem uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku: *Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w*

zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową (zob. sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA).

W ocenie organu nadzoru w treści statutu ośrodka kultury mogą znajdować się jedynie takie przepisy, które będą mieściły się w materii statutowej. Do takiej zaś niewątpliwie należą regulacje normujące przedmiot działalności takiej instytucji, czy też konkretne jej zadania, w tym i regulacje powołujące się na ustawy, które zakreślają zakres przedmiotowy tej działalności. Należy podkreślić, że statut ośrodka kultury jest jednocześnie aktem konstytuującym. To on kreuje swą treścią m.in. zakres zadań nałożonych na ośrodek. Nie może więc w swej treści zawierać unormowań blankietowych – tym bardziej, że jest on jednocześnie aktem prawa miejscowego. Uchybienia takie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

W ocenie organu nadzoru treść § 8 ust. 1 pkt 9 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy. W § 8 ust. 1 statutu Rada określiła źródła finansowania instytucji kultury. Z kolei w § 8 ust. 1 pkt 9 Statutu rada wskazała, iż do źródeł finansowania należy zaliczyć *inne źródła dozwolone prawem*. Skoro ustawa nakazuje wskazać w Statucie źródła finansowania – nie ma tu mowy o „przykładowych” źródłach finansowania, dlatego sformułowanie „inne źródła dozwolone prawem” - narusza delegację ustawową. Jako że ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury, to nie może on – poprzez użycie sformułowania „inne źródła dochodu” – pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi. Użycie zwrotu „inne źródła dochodu” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Ośrodka w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę, co pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Ponadto wskazania wymaga, iż za istotnie naruszające prawo uznaje się te postanowienia uchwały, które wykraczają poza delegację ustawową, tj. które regulują kwestie nieobjęte normą upoważniającą, włączając w to postanowienia, które powtarzają lub modyfikują przepisy aktów wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa.

W kontekście powyższego za istotnie naruszające prawo, należy uznać następujące przepisy uchwały, tj.:

- § 9 ust. 4 Statutu wykracza poza delegację z art. 13 ust. 2 ustawy. Podkreślić należy również, że problematyka składania oświadczeń woli stanowi, co do zasady przedmiot regulacji cywilnoprawnych, a tym samym nie stanowi materii statutowej w rozumieniu art. 13 ust. 2 ustawy;
- § 3 Statutu, zgodnie z którym *Ośrodek jest wpisany do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez organizatora, posiada osobowość prawną i samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową*. Materia ta została uregulowana w art. 14 ustawy;
- § 4 Statutu, zgodnie z którym *Ośrodek jest pracodawcą dla pracowników Ośrodka w rozumieniu przepisów Kodeksu Pracy, § 9 ust. 2 statutu wskazującego, iż Dyrektor posiada obowiązki i uprawnienia pracodawcy wobec pracowników zatrudnionych w Ośrodku*. Regulacje te nie stanowią materii statutowej, bowiem dotyczą sfery prawa pracy;
- § 6 ust. 3 Statutu, w którym Rada wskazała, iż działalność gospodarcza polega na prowadzeniu *drobnego handlu*. W przepisie tym Rada posługuje się bliżej nie określonym pojęciem „drobnego handlu”, co powoduje niejasność i nieprecyzyjność wskazanego przepisu;
- § 7 ust. 1 Statutu, który powtarza regulację zawartą w art. 27 ust. 1 ustawy;
- § 9 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym Dyrektor zarządza Ośrodkiem i reprezentuje go na zewnątrz. Zadania te zostały wymienione w art. 17 ustawy;
- § 9 ust. 6 oraz § 10 ust. 1 Statutu – regulacje te wykraczają poza zakres delegacji z art. 13 ust. 2 ustawy.

Ponadto, 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 XII/75/2019 Rady Gminy Lipie z dnia 4 października 2019 r. w sprawie zmiany statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Lipiu stanowiącego załącznik do uchwały Nr XXI/142/2004 Rady Gminy Lipie z dnia 10 listopada 2004 r. Tymczasem, uchylenie uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Należy podkreślić, iż zmian w obowiązującym stanie prawnym dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany - wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględniła wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej. Przepisy zmieniające mają bowiem charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwa jest zatem tylko poprzez zmianę przepisów, zawartych w uchwale pierwotnej. Wskazania wymaga, że zgodnie z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3). Reasumując, skoro przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły. Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów uchylenie przepisów zmieniających po dniu ich wejścia w życie, jest niedopuszczalne. Powyższe stanowisko organu nadzoru jest zgodne ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12), w którym podkreśla się, że przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu - jak już wskazano powyżej, ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - 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**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego