



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.133.2022

Katowice, dnia 4 lutego 2022 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 XLII/280/2021 Rady Gminy Lipie z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zmiany załącznika do uchwały Nr XXI/142/2004 Rady Gminy Lipie z dnia 10 listopada 2004 roku, w części określonej w:

- § 6 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „w szczególności”, jako niezgodnej z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- § 9 ust. 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 ustawy,
- § 2 uchwały, jako niezgodnej z art. 13 ust. 2 ustawy w zw. z § 90 oraz § 91 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) w zw. z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 grudnia 2021 r. Rada Gminy Lipie przyjęła uchwałę Nr XLII/280/2021 w sprawie zmiany załącznika do uchwały Nr XXI/142/2004 Rady Gminy Lipie z dnia 10 listopada 2004 roku. Zgodnie z § 1 uchwały *Zmianie ulega załącznik do uchwały Nr XXI/142/2004 Rady Gminy Lipie z dnia 10 listopada 2004 roku, tj. Statut Gminnego Ośrodka Kultury w Lipiu, o którym mowa w § 2 w/w uchwały, w brzmieniu stanowiącym załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały.*

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

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 stycznia 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest 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.*

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż 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 przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Organ nadzoru podkreśla, iż 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Takie właśnie naruszenie prawa dotyczy, zdaniem organu nadzoru, kilku kwestii uregulowanych w analizowanej uchwale.

W § 6 ust. 1 statutu Rada postanowiła, iż:

1. Do działań Ośrodka należy prowadzenie działalności kulturalnej w szczególności:

- 1) stworzenie warunków umożliwiających mieszkańcom realizowanie ich potrzeb kulturalnych;
- 2) rozbudzanie, rozwijanie i zaspokajanie potrzeb kulturalnych mieszkańców,
- 3) szeroko pojęta edukacja kulturalna mieszkańców i przygotowanie ich do odbioru dzieł sztuki, wyrabianie u dzieci i młodzieży aktywnych postaw wobec zjawisk kulturalnych, organizowanie działań popularyzujących różne dziedziny kultury i sztuki;
- 4) stworzenie warunków dla amatorskiego i profesjonalnego ruchu artystycznego w ramach utworzonych w Ośrodku kół, klubów zainteresowań, sekcji, zespołów i innych form;
- 5) utrwalenie w społeczeństwie dziedzictwa i tradycji kultury, także kultury ludowej, upowszechnianie humanistycznych treści kultury narodowej;
- 6) prowadzenie impresariatu artystycznego;
- 7) organizowanie różnorodnych zajęć dla odbiorców wszystkich grup społecznych i wiekowych służących rozwojowi i pogłębianiu ich zainteresowań i aktywności twórczej;
- 8) organizowanie spektakli, koncertów, festiwali, wystaw, odczytów, imprez artystycznych, rozrywkowych, turystycznych, rekreacyjnych sportowych i innych na terenie gminy Lipie;
- 9) działalność instruktażowa i metodyczna;
- 10) prowadzenie działalności wydawniczej związanej z upowszechnianiem i promocją Gminy Lipie;
- 11) współdziałanie z innymi instytucjami kultury, organizacjami pozarządowymi, instytucjami oświaty w zakresie rozwijania i zaspokajania potrzeb edukacyjnych i kulturalnych społeczeństwa;
- 12) organizacja i współorganizacja imprez państwowych, gminnych, religijnych, okolicznościowych, rodzinnych, charytatywnych.

We wskazanym wyżej przepisie Rada Gminy Lipie użyła sformułowania „w szczególności”, tym samym stworzyła otwarty katalog zadań Gminnego Ośrodka Kultury w Lipiu, co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez tę instytucję innych zadań nie przewidzianych w uchwale. Takie uregulowanie uchwały powoduje, że inny organ (podmiot), niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, czy nawet w drodze dowolnej interpretacji, będzie mógł decydować o wykonywaniu przez instytucję kultury dodatkowych zadań – których statut nie przewidywał. Stoi to w sprzeczności do art. 13 ust. 1 i 2 ustawy, który wprost zastrzegł, iż o przedmiocie działalności gminnej instytucji kultury decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, a przy tym kompleksowe i wyczerpujące. Określenie przedmiotu działania instytucji kultury (w tym przypadku Gminnego Ośrodka Kultury w Lipiu) to jedno z najistotniejszych postanowień statutu, dlatego też elementy te powinny być określone w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała. Kwestionowane unormowanie nie spełnia ww. wymogów. Regulacja zawarta § 6 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu „w szczególności” powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może prowadzić do powiększenia przedmiotu działalności kulturalnej ośrodka bez uprzedniej zmiany statutu w powyższym zakresie. Dopuszczenie natomiast możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie, niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny, tj. art. 2 Konstytucji w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru również regulacja zawarta w § 9 ust. 2 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza prawo. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *Dyrektor posiada obowiązki i uprawnienia pracodawcy wobec pracowników zatrudnionych w Ośrodku*. Regulacja ta nie stanowi materii statutowej, bowiem dotyczy sfery prawa pracy.

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 uwzględnia 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 części wskazanej wyżej 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego