

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 1 października 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	– Bogumiła Kalinowska (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia NSA	– Józef Kremis
	Sędzia WSA	– Jerzy Strzebinczyk
Protokolant		– Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 1 października 2009 r. sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego na § 4 uchwały Rady Miejskiej Gminy Lwówek Śląski z dnia 28 grudnia 2007 r. nr XV/93/07 oraz załącznik nr 1 do tej uchwały w przedmiocie utworzenia samorządowej instytucji kultury – Lwóweckiego Ośrodka Kultury w Lwówku Śląskim

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu § 4 uchwały Rady Miejskiej Gminy Lwówek Śląski, nr XV/93/07 z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury, Lwóweckiego Ośrodka Kultury w Lwówku Śląskim, a także załącznik nr 1 do tej uchwały. Według wojewody zaskarżona część uchwały istotnie narusza prawo, a mianowicie art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W uzasadnieniu skargi wojewoda stwierdził, że na sesji dnia 28 grudnia 2007 r., na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 9 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 9h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz art. 9, 11 i 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123, z późn. zm.), Rada Miejska Gminy Lwówek Śląski podjęła uchwałę nr XV/93/07 w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury – Lwóweckiego Ośrodka Kultury w Lwówku Śląskim. Na podstawie art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej Rada Miejska nadała Lwóweckiemu Ośrodkowi Kultury statut, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały. Wojewoda uznał, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa wewnętrznego, który wchodzi w życie z dniem podjęcia. Statut instytucji kultury jest natomiast aktem prawa miejscowego. Wynika to z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, według którego organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Oznacza to, że statut Lwóweckiego Ośrodka Kultury wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wojewoda powołał art. 9 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, według którego jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Jest to zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym.

Zgodnie z art. 13 ustawy instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Według organu nadzoru jest to upoważnienie do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Każdy akt prawny, zawierający normy o charakterze generalnym, nieodnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów i abstrakcyjnym, czyli niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, wydany przez ustawowo wskazany organ administracji, jest aktem prawa miejscowego. Według wojewody statut Lwóweckiego Ośrodka Kultury w Lwówku Śląskim, zawarty w załączniku do przedmiotowej uchwały, spełnia te wymogi. Ma charakter aktu ogólnego, kierowanego do nieokreślonego kręgu adresatów, niekonsumującego się w drodze jednorazowego zastosowania. Jest więc normatywnym aktem wykonawczym, należącym do kategorii prawa miejscowego, który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wojewoda podkreślił, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Według art. 4 ust. 1 i ust. 2 akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego

nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Z przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że warunkiem wejścia w życie uchwały rady gminy, będącej aktem prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ustawodawca wprowadził też jako zasadę 14 dniowy okres *vacatio legis* z możliwością jego skrócenia w uzasadnionych przypadkach. Rada Miejska Gminy Lwówek Śląski stanowiąc statut będący aktem prawa miejscowego, w formie załącznika do uchwały niebędącej aktem prawa miejscowego, naruszyła prawo w sposób istotny. Zgodnie bowiem z § 6 uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Statut powinien natomiast wchodzić w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W ocenie organu nadzoru, uzasadnia to wniosek o stwierdzenie nieważności statutu Lwóweckiego Ośrodka Kultury w Lwówku Śląskim oraz § 4 uchwały, odsyłającego do tego załącznika.

W odpowiedzi na skargę gmina wniosła o jej oddalenie. Według gminy zarzuty skargi byłyby tylko wtedy zasadne, gdyby statut Lwóweckiego Ośrodka Kultury był aktem prawa miejscowego. Gmina nie podzieliła jednak argumentacji organu nadzoru, że: „.... (statut) ma charakter aktu ogólnego, kierowanego do nieokreślonego kręgu adresatów. Nie konsumuje się w drodze jednorazowego zastosowania. Spełnia więc kryteria normatywnego aktu wykonawczego ...”. Gmina powołała się na wybrane piśmiennictwo z zakresu charakteru prawnego przepisów ustrojowo-organizacyjnych. Według gminy istotną kwestią jest to, czy statut zawiera uregulowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowane do nieograniczonej liczby podmiotów, czy nakłada on na mieszkańców Gminy Lwówek Śląski jakiegokolwiek obowiązki lub przyznaje im uprawnienia.

Zdaniem Rady Gminy takie okoliczności w rozpatrywanej sprawie nie zachodzą. Statut Lwóweckiego Ośrodka Kultury zawiera jedynie regulacje związane z określeniem jego przedmiotu działania, struktury organizacyjnej oraz gospodarki finansowej. Adresatami zadań statutowych nie są osoby korzystające z usług ośrodka lecz ściśle określony krąg osób pracujących lub współpracujących z ośrodkiem. Statut ustala sytuację prawną podmiotu posiadającego osobowość prawną, organizacyjnie podporządkowanego organowi wydającemu akt. Zawiera więc przepisy wydane w sferze wewnętrznej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 19 czerwca 2008 roku, oddalił skargę Wojewody Dolnośląskiego na § 4 uchwały Rady Gminy Lwówek Śląski z dnia 28 grudnia 2007 r. nr XV/93/07 i załącznik nr 1 do tej uchwały, uznając, że statut jest aktem prawa wewnętrznego.

Z orzeczeniem tym nie zgodził się skarżący i pismem z dnia 18 sierpnia 2008 roku wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 20 marca 2009 roku sygn. akt II OSK 1526/08 uchylił wyrok tutejszego Sądu i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd nie może opierać tej kontroli na kryterium słuszności lub sprawiedliwości społecznej. Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm. – dalej jako „p.p.s.a.”). Ani prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wprowadzają innych kryteriów oceny sądu administracyjnego niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylenia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawny, materialnoprawny lub procesowoprawny charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z ustawami.

Według art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

W rozpatrywanym przypadku należy podkreślić nadto, że skoro niniejsza sprawa była już przedmiotem rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, jednakże w wyniku kontroli instancyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego uchylił uprzednio zapadły wyrok z dnia 19 czerwca 2008 rok, a sprawę przekazał do ponownego rozpoznania – w takiej sytuacji zastosowanie znajduje art. 190 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, rozpoznając ponownie skargę, zobligowany jest zatem zastosować wykładnię prawa zaprezentowaną przez Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 20 marca 2009 roku sygn. akt II OSK 1526/08.

Badając legalność zaskarżonej uchwały Sąd stwierdził, że skarga jest zasadna.

Jak to wyraził wiążąco w motywach swego wyroku NSA – ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie określa katalog gminnych aktów prawa miejscowego, stanowiąc że gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy, zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2). Wynika stąd, iż ta ustawa ustrojowa wskazuje wprost, które uchwały rady gminy, normujące organizację gminnych jednostek organizacyjnych, mają rangę prawa miejscowego. Brak jest podstaw do przyjęcia, że ustawa szczególna wyłącza

możliwość stosowania tej regulacji w odniesieniu do jakiejkolwiek instytucji gminnej. Instytucja gminna (w niniejszej sprawie gminna instytucja kultury) to taka, szczególnego rodzaju, gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw o charakterze prawa materialnego) kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych. Już tylko ta okoliczność przemawia za tym, że uchwała rady gminy regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Adresatami norm ujętych w statucie gminnej jednostki kultury nie są wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z tego aktu akt o charakterze prawa miejscowego, a nie akt wewnętrzny.

W świetle tych wywodów trzeba uznać, że skoro zaskarżona uchwała – tworząca (w § 1) gminną instytucję kultury i nadająca jej statut (§ 4) – stanowi akt prawa miejscowego, to została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązujących reguł określających tryb publikacji przewidziany dla aktów normatywnych, bowiem postanawia w § 6, że wchodzi w życie z dniem podjęcia. Należy przy tym wskazać, że „obowiązanie w czasie” stanowi szczególną właściwość normy prawnej, przypisaną jej na podstawie danego kryterium, którym jest jej należyte ogłoszenie warunkujące w ogóle zaistnienie normy w porządku prawnym. Moment, w którym norma prawna zaczyna wywoływać określone skutki prawne, czyli od kiedy wchodzi w życie – jest zapisany w prawie. Stanowi o tym przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2 art. 88); w aktualnym stanie prawnym – jak wyżej podano - jest to ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, ze zm.). Kwalifikacja danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga więc za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem. Niespełnienie wymagań formalnych co do aktu prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji – jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jego nieważności w całości.

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem, jak wspomiano, warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie, nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych, a zatem należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały nie w części, w jakiej postanawia (wadliwie) o wejściu w życie z dniem podjęcia, lecz w całości.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.