



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 października 2022 r.

Poz. 6308

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.816.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 października 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/262/2022 Rady Gminy Milówka z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/203/2000 Rady Gminy Milówka z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie: utworzenia samorządowej instytucji kultury Gminy Milówka, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz 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 i 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

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Milówka przyjęła uchwałę Nr XXXIX/212/2022 w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/203/2000 Rady Gminy Milówka z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie: utworzenia samorządowej instytucji kultury Gminy Milówka. Zgodnie z treścią § 1 uchwały zmieniającej Rada postanowiła, że *zmienia się § 2 ust. 2 w ten sposób, że załącznik Nr 1 otrzymuje brzmienie jak Załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały*. Tym samym Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Milówce, dalej jako „GOK”, nadano nowy statut w brzmieniu określonym w załączniku do ww. uchwały, dalej jako „Statut”. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 września 2022 r.

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

W pierwszej kolejności wymaga podkreślenia, że postanowienie § 3 uchwały wskazuje, iż Rada Gminy potraktowała podjętą uchwałę jako akt prawa miejscowego. Przepisem tym Rada uzależniła jej wejście w życie od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, wskazując, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Tymczasem w przedmiotowej sprawie, uchwała pierwotna, tj. Nr XXV/203/2000 Rady Gminy Milówka z dnia 10 listopada 2000r., zarówno w dniu podjęcia uchwały zmieniającej, jak również w dniu publikacji uchwały zmieniającej w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała Nr XXV/203/2000 zawiera w swej treści przepis o wejściu w życie „z dniem podjęcia”. Wobec powyższego, uchwałę zmieniającą już obowiązującą w dacie wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego (bowiem weszła w życie po upływie 14 dni od dnia 8 września 2022 r.), należy uznać za bezprzedmiotową, jako że dotyczy ona wprowadzenia zmian w akcie, który nie funkcjonuje w obrocie prawnym, z uwagi na brak jej ogłoszenia w ww. publikatorze. Natomiast samoistne obowiązywanie uchwały nowelizującej jest oczywiście niedopuszczalne, uchwała taka nie posiada bowiem samodzielnego bytu prawnego, ale jest związana z uchwałą, którą zmienia, tj. Nr XXV/203/2000.

Z tego też względu uchwałę Nr XLVII/262/2022 Rady Gminy Milówka z dnia 31 sierpnia 2022 r. należy uznać za istotnie naruszającą art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Takie działanie bowiem jest sprzeczne zarówno z zasadą pewności prawa i wywodzoną z niej zasadą poprawnej legislacji (art. 2), jak również z – wynikającą z art. 7 ustawy zasadniczej – zasadą legalizmu, czyli działania przez organy władzy publicznej wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

W przekonaniu organu nadzoru, jedynym sposobem na doprowadzenie w przedmiotowej sprawie do stanu zgodnego z prawem jest kompleksowe uregulowanie ww. materii, czyli podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Milówce, której wejście w życie będzie odpowiadało wymogom przewidzianym przez ustawodawcę dla aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z 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.

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

Rada Gminy Milówka, zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, powinna określić w statucie m.in. organy zarządzające oraz sposób ich powoływania. W przedmiotowym statucie w odniesieniu do organu zarządzającego Rada wprawdzie podjęła próbę uregulowania sposobu powoływania tego organu, jednakże regulacja zawarta w § 4 ust. 2 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 powołuje i odwołuje Wójt Gminy Milówka*.

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. Należy zauważyć, że 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.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 4 ust. 6 Statutu, zgodnie z którym „*W strukturze GOK dopuszcza się funkcję Zastępcy Dyrektora, którego zatrudnia i zwalnia Dyrektor*”. W tym miejscu należy zauważyć, że pomimo użycia w ustawie sformułowania „statut zawiera”, powyższe wyliczenie nie stanowi *de facto* katalogu zamkniętego elementów statutu. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zawiera również inne przepisy, które przewidują materię statutową. Takim przepisem jest art. 15 ust. 8 ustawy, zgodnie z którym 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. Oznacza to, że o fakcie istnienia stanowiska zastępcy dyrektora nie decyduje dyrektor instytucji, lecz jej organizator, przez określenie tego w statucie. Przez pojęcie „tryb powoływania i odwoływania” należy natomiast rozumieć postępowanie poprzedzające powołanie i odwołanie zastępcy dyrektora instytucji kultury, a zatem takie postanowienia, jak np. ustalenie konkursowego lub pozakonkursowego trybu jego powołania, obowiązku konsultacji z podmiotami spoza aparatu organizatora (np. stowarzyszeniami, związkami zawodowymi), szczegółowe przesłanki odwołania czy podmiot uprawniony do powołania i odwołania zastępcy dyrektora. Tymczasem tak skonstruowany § 4 ust. 6 Statutu, oznacza, że Rada nieprawidłowo wypełnia delegację ustawową, z uwagi na fakt, iż nie wskazała trybu powoływania i odwoływania Zastępcy Dyrektora, co powoduje, że pozostawiła tę decyzję Dyrektorowi instytucji kultury, a tym samym Rada Gminy Milówka dopuściła się w sposób istotny naruszenia art. 15 ust. 8 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W dalszej kolejności, zdaniem organu nadzoru, użycie w § 6 ust. 3 tiret piąte Statutu, zwrotu „*innych źródeł*” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania działalności Gminnego Ośrodka Kultury ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie w zakresie nieprzewidzianym przez Statut. Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia źródeł finansowania działalności Ośrodka. Oznacza to, że Rada we wskazanym § 6 ust. 3 tiret piąte Statutu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 13 ust. 2 pkt 4 przywołanej ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja § 7 ust. 1 i ust. 3 Statutu, w której mowa jest o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, czyli Rada Gminy podjęła próbę regulacji prowadzenia przez GOK działalności innej niż kulturalna. Zgodnie z § 7 ust. 1 Statutu „*GOK może prowadzić działalność gospodarczą, na podstawie odrębnych przepisów, z której przychody służą realizacji celów statutowych GOK*”. Z kolei w § 7 ust. 3 Statutu, w części wprowadzającej przepisu, określono, że „*Prowadzenie działalności gospodarczej może odbywać się przede wszystkim poprzez: (...)*”, a w treści § 7 ust. 3 tiret dziewiąte Statutu wskazano na *inne usługi związane z działalnością statutową*. Tym samym postanowienia Statutu zawierają otwarty katalog możliwych do realizacji działań podejmowanych fakultatywnie przez GOK. W ocenie organu nadzoru postanowienia te nie odzwierciedlają działań związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, które GOK faktycznie prowadzi. Regulacje te uwzględniają jedynie działania przyszłe i niepewne. Rada, poprzez posłużenie się pojęciem „może” nie przesądziła bowiem, czy GOK będzie taką działalność w ogóle prowadzić, czy też nie.

W ocenie organu nadzoru, statut, jako podstawowy akt działalności instytucji kultury, powinien zawierać kategorię unormowania odpowiadającą rzeczywistej sytuacji, a nie przewidywać jedynie pewne możliwości. Możliwość prowadzenia działalności innej niż kulturalna wynika już bowiem bezpośrednio z treści delegacji ustawowej zawartej w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy. Jeżeli jednak instytucja zamierza faktycznie działalność taką prowadzić, to rolą rady jest precyzyjne i jednoznaczne ustalenie w statucie zakresu działalności (w tym gospodarczej) prowadzonej przez instytucję kultury. 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/Gl 551/18, 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, co skutkowało powinno nieważnością uchwały w całości.

Wskazać należy, iż Rada Gminy Milówka, przyjmując 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, organ nadzoru stwierdza, że zawiera ona również inne przepisy niezgodne z prawem.

W § 3 ust. 2 Statutu, w części wprowadzającej przepisu, Rada postanowiła, iż: „*Do zadań GOK należy w szczególności: (...). Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Milówka poprzez użycie sformułowania „w szczególności”, stworzyła otwarty katalog zadań Gminnego Ośrodka Kultury w Milówce, co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez tę instytucję innych zadań nie przewidzianych w uchwale. Ponadto § 3 ust. 3 Statutu stanowi, że „GOK może podejmować inne zadania wynikające z potrzeb środowiska lokalnego.”*

Wskazane wyżej uregulowania uchwały powodują, 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 przewidział. 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 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 unormowania nie spełniają ww. wymogów. Regulacje Statutu powodują niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może to 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 § 1 ust. 3 Statutu Rada postanowiła, że *GOK uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru samorządowych instytucji kultury*. Analizowany przepis Statutu wykracza poza zakres delegacji ustawowej ustalonej przepisem art. 13 ust. 2 ustawy oraz stanowi jednocześnie modyfikację przepisu art. 14 ust. 1 tej ustawy.

Również uregulowanie zawarte w § 2 ust. 3 Statutu w brzmieniu: „*GOK używa pieczęci: 1) podłużnej z nazwą w pełnym brzmieniu i adresem siedziby, 2) podłużnej z nazwą w pełnym brzmieniu, adresem siedziby, nr tel. /fax oraz nr NIP.*” nie mieści się w upoważnieniu ustawowym z art. 13 ust. 2 ustawy, natomiast może się znaleźć w regulaminie organizacyjnym Ośrodka.

Za istotnie naruszające prawo, z uwagi na przekroczenie zakresu delegacji ustawowej art. 13 ust. 2 ustawy, należy uznać również regulacje dotyczące:

– § 2 ust. 4 Statutu, która stanowią, że „GOK może używać znaku graficznego (logotyp) według wzoru ustalonego przez Dyrektora.”;

– § 4 ust. 1 Statutu w brzmieniu: „Na czele GOK stoi Dyrektor, który kieruje jego działalnością, reprezentuje GOK na zewnątrz i jest za niego odpowiedzialny.”, które stanowią modyfikację przepisu art. 17 ustawy. Tymczasem, zgodnie z przywołanym art. 17 ustawy dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz;

– § 4 ust. 8 Statutu wskazujące, że „Wynagrodzenia pracowników GOK określone są na podstawie zakładowego regulaminu wynagradzania”. Regulacja ta nie stanowi materii statutowej, gdyż dotyczy sfery prawa pracy;

– § 4 ust. 9 Statutu, zgodnie z którymi „Szczegółową organizację wewnętrzną GOK określa regulamin organizacyjny nadawany przez Dyrektora GOK po zasięgnięciu opinii Wójta Gminy”. Wskazany przepis statutowy wykracza poza zakres delegacji ustawowej ustalonej przepisem art. 13 ust. 2 ustawy oraz stanowi jednocześnie modyfikację przepisu art. 13 ust. 3 tej ustawy, w myśl którego „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.”;

– § 5 Statutu, dotyczące zasad składania oświadczeń woli w imieniu GOK;

– § 6 ust. 1 Statutu o treści: „GOK gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania”, stanowią powtórzenie art. 27 ust. 1 ustawy;

– § 6 ust. 4 Statutu określające, że „Podstawą gospodarki finansowej GOK jest plan finansowy zatwierdzony przez Dyrektora”, stanowią modyfikację art. 27 ust. 3 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy upoważnia Radę Gminy wyłącznie do określenia w statucie jednostki źródeł jej finansowania, a nie kwestii związanych ze sporządzaniem planu finansowego;

– § 8 ust. 2 Statutu, stanowiące, że „Połączenia, podziału lub likwidacji GOK może dokonać organizator na warunkach i w trybie przewidzianym w obowiązujących przepisach.”

W tym miejscu organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, *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. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. 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.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. W orzecznictwie sądowym, wyrażany jest pogląd, że *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*. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/262/2022 Rady Gminy Milówka z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXV/203/2000 Rady Gminy Milówka

z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie: utworzenia samorządowej instytucji kultury Gminy Milówka – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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