



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 marca 2024 r.

Poz. 1924

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.158.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/336/24 Rady Gminy Koszarawa z dnia 26 stycznia 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Centrum Kultury i Turystyki w Koszarawie, w całości, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 1-6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 stycznia 2024 r. Rada Gminy Koszarawa przyjęła uchwałę Nr LIX/336/24 w sprawie nadania Statutu Gminnemu Centrum Kultury i Turystyki w Koszarawie, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Gminnego Centrum Kultury i Turystyki w Koszarawie*, zwany dalej „Statutem”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 13 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1-ust. 3 ustawy:

1. *Institucje 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.*

W ocenie organu nadzoru, z powołanego wyżej przepisu ustawy wynika, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest upoważniony do nadania statutu samorządowej instytucji kultury. Katalog spraw, jakie stanowią treść statutu, jest katalogiem zamkniętym, nie poprzedzonym określeniem „w szczególności” pozwalającym uchwałodawcy na poszerzanie zawartości aktu. Jednocześnie wszystkie elementy treści statutu stanowią składniki niezbędne. Tym samym brak któregośkolwiek z ww. obligatoryjnych postanowień statutu prowadzi do uznania, że tak podjęta uchwała zawiera wadę istotną, uzasadniającą wyeliminowanie jej z obrotu prawnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 580/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru podkreśla, że 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 14 ust. 1 Statutu nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie sposobu powoływania organu zarządzającego instytucji kultury, co stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada Gminy w ww. regulacji Statutu wskazała, co następuje: *Dyrektora Gminnego Centrum Kultury i Turystyki powołuje i odwołuje Wójt Gminy Koszarawa zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 194 z późn. zm.).*

Należy zaznaczyć, że wołą ustawodawcy statut instytucji kultury, nadawany uchwałą Rady Gminy, powinien wskazywać, jakie są organy zarządzające instytucji kultury oraz określać sposób ich powoływania. Ustawa wskazuje 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 ust. 1 ustawy organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej (w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych) na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją. Mając na uwadze powyższe przepisy ustawy, 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.

W ocenie organu nadzoru, zawarcie w § 14 ust. 1 Statutu niedookreślonej regulacji o powołaniu i odwołaniu dyrektora instytucji „zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 194 z późn. zm.)” jest niewystarczające. Brak wskazania przez organ stanowiący, który z trzech trybów powołania dyrektora przewidzianych w ustawie będzie miał zastosowanie w przypadku tej instytucji kultury, jest równoznaczne z brakiem określenia sposobu powołania organu zarządzającego. Brak konkretnych regulacji w zakresie – sposobu powoływania dyrektora Gminnego Centrum Kultury i Turystyki, zwanego dalej „Centrum”, pozostawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu Gminy, wykonującemu zadania organizatora instytucji kultury, podczas gdy z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika wprost kompetencja Rady Gminy do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego, a pozostawienie organowi wykonawczemu dowolności w wyborze zasad i trybu powołania dyrektora – w istocie wypaczyłoby sens art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 891/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy

zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego jej poszczególnych przepisów.

Organ stanowiący gminy na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy posiada wyłącznie kompetencję do określenia sposobu powoływania organu zarządzającego instytucji kultury a nie sposobu jego odwołania. Wobec powyższego, § 14 ust. 1 Statutu (w zakresie dotyczącym odwołania dyrektora Centrum) został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Regulacje § 24 Statutu również nie wypełniają prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna (jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić), co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy. W powołanej wyżej regulacji Statutu wskazano, że:

§ 24. 1. Gminne Centrum Kultury i Turystyki może prowadzić wszelką działalność gospodarczą a w szczególności handlową polegającą na sprzedaży wyrobów artystycznych, rzemieślniczych i dekoracyjnych oraz prowadzić działalność gastronomiczną związaną z obsługą imprez.

2. Gminne Centrum Kultury i Turystyki może organizować i prowadzić odpłatne kursy i szkolenia dla dzieci i dorosłych.

3. Gminne Centrum Kultury i Turystyki może organizować kiermasze, aukcje, prezentacje i inne formy promocyjne prowadzące do powiększenia swojego majątku.

Rada podjęła zatem próbę uregulowania w § 24 Statutu materii przewidzianej w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy dotyczącej prowadzenia przez Gminne Centrum Kultury i Turystyki działalności innej niż kulturalna (jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić). Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyżej cytowana regulacja Statutu nie wypełnia prawidłowo delegacji z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż dotyczy jedynie działań przyszyłych i niepewnych w zakresie możliwości prowadzenia przez ww. Centrum działalności innej niż kulturalna. Rada, poprzez posłużenie się sformułowaniem „może prowadzić”, „może organizować”, nie przesądziła bowiem jednoznacznie, czy ww. instytucja kultury będzie prowadziła działalność szczegółowo opisaną w § 24 Statutu. Tymczasem, zgodnie z powołanym już wyżej art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, statut instytucji kultury zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Zatem dopiero jednoznaczne stwierdzenie, że Centrum będzie prowadził taką działalność, otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do Statutu postanowień dotyczących jej prowadzenia. Posłużenie się przez Radę pojęciem „może prowadzić” sugeruje ponadto, że uchwałodawca reguluje sytuacje abstrakcyjne, mające miejsce nie teraz obecnie, ale dopiero w przyszłości. Jedynie regulacja zawarta w § 10 Statutu pozwala przyjąć, że Rada Gminy prawidłowo wskazała, że Centrum, oprócz działalności kulturalnej, będzie również prowadziło działalność w zakresie sportu i turystyki. I tylko w tym zakresie Rada Gminy prawidłowo wypełniła delegację zawartą w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Zatem dokonując oceny § 24 Statutu stwierdzić należy, że regulacja ta jest nieprecyzyjna (jednocześnie, co już wyżej podniesiono nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej), gdyż organ stanowiący gminy nie określił jednoznacznie, czy Gminne Centrum Kultury i Turystyki, (oprócz działalności sportowej i turystyki prawidłowo wskazanej w § 10 Statutu) będzie prowadziło działalność inną niż kulturalna, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy. Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP 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). 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 § 24 Statutu nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Dalej należy wskazać, że § 6 Statutu stanowiący, że *Nadzór nad działalnością instytucji kultury w Koszarawie sprawuje bezpośrednio Wójt Gminy* – został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 1-6 ustawy nie jest upoważniona do regulowania organów nadzoru nad instytucją kultury. Sformułowanie „nadzór” wskazuje na pewne podporządkowanie instytucji np. organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem zgodnie z art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc instytucje kultury. Żaden przepis ustawy nie daje podstaw do sprawowania nadzoru m.in. przez Wójta Gminy nad instytucją kultury. Takich podstaw nie zawiera także ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 891/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Paragraf 9 w zakresie sformułowań: „podstawowych” oraz „w szczególności” (zawartych we wprowadzeniu do wyliczenia) Statutu istotnie narusza przepis art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią ww. § 9 Statutu: *Do podstawowych zadań Gminnego Centrum Kultury i Turystyki należy w szczególności: (...)*. Rada Gminy na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy była obowiązana w sposób precyzyjny określić zakres działalności (zadania) instytucji kultury, jaki instytucja będzie realizować. Natomiast określenie zakresu działalności instytucji poprzez wskazanie – „podstawowych” oraz „w szczególności” – powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jaki jest zakres działalności przedmiotowego Centrum, jak również prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziany przez niniejszy Statut zakres działalności ww. instytucji kultury. Tymczasem, ustawodawca w art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy wprost zastrzegł, iż o zakresie działalności instytucji kultury decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej instytucji. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiemu podmiotowi do realizacji innych zadań (niewynikających wprost ze statutu), nie wymienionych w statucie, i w innym trybie niż zmiana statutu tej instytucji, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Wobec powyższego, wymieniona wyżej regulacja Statutu (w omawianym zakresie) nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, co stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Ponownie należy zaznaczyć, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym a przekroczenie kompetencji przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Zatem Rada Gminy realizując kompetencję z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy powinna jedynie określić w statucie instytucji kultury źródła finansowania a nie wszystkie zasady dotyczące gospodarki finansowej tej instytucji. Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zostały podjęte następujące regulacje Statutu:

- § 18 Statutu tj. *1. Gminne Centrum Kultury i Turystyki prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych dla instytucji kultury. 2. Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan działalności instytucji zatwierdzony przez dyrektora, z zachowaniem dotacji w wysokości ustalonej przez organizatora 3. Gminne Centrum Kultury i Turystyki posiada odrębny rachunek bankowy. Dyrektor GCKiT składa corocznie Radzie Gminy sprawozdanie z prowadzenia działalności programowej i finansowej GCKiT,*

- § 19 Statutu, tj. *1. Gminne Centrum Kultury i Turystyki samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.,*

- § 21 Statutu, tj. *Wartość majątku instytucji kultury odzwierciedla fundusz instytucji kultury, który odpowiada wartości wydzielonego instytucji i nabytego mienia,*

- § 22 Statutu, tj. *Instytucja kultury może tworzyć z zysku oraz innych środków przekazanych przez osoby prawne i osoby fizyczne fundusz załogi z przeznaczeniem na wypłatę nagród indywidualnych oraz inne fundusze. Zasady gospodarowania tymi funduszami określają regulaminy instytucji kultury,*

- § 23 Statutu, tj. *Do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych Gminnego Centrum Kultury i Turystyki upoważniony jest jej Dyrektor współdziałający z głównym księgowym w zakresie przewidzianym odrębnymi przepisami.*

Paragraf 16 Statutu (tj. *Organizację wewnętrzną Gminnego Centrum Kultury i Turystyki określa regulamin organizacyjny nadany przez dyrektora*) został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej, gdyż

Rada nie jest upoważniona do regulowania zasad nadawania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury oraz jego elementów. Wymaga również zaznaczenia, że ustawodawca już w przepisie art. 13 ust. 3 ustawy określił zasady i podmioty właściwe go nadania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury, co oznacza, że Rada Gminy nie jest właściwa do określania tych kwestii.

Należy również zaznaczyć, że § 15 i § 17 Statutu odpowiednio stanowiące, że *1. W Gminnym Centrum Kultury i Turystyki mogą być zatrudnieni pracownicy kultury, administracji oraz obsługi. W miarę potrzeb mogą być zatrudnieni instruktorzy oraz inni specjaliści związani z działalnością kultury. 2. Pracowników Gminnego Centrum Kultury i Turystyki zatrudnia i zwalnia Dyrektor.*

§ 17. *Wynagrodzenia pracowników Gminnego Centrum Kultury i Turystyki określone są na podstawie właściwych przepisów prawa obowiązujących dla instytucji kultury określonych w odrębnych przepisach.* – istotnie naruszają prawo, ponieważ wykraczają poza zakres upoważnienia. Powołanych wyżej regulacji Statutu nie można zaliczyć do materii, która powinna być uregulowana przedmiotowym Statutem. Dodatkowo, omawiane regulacje Statutu nie ma charakteru prawotwórczego (nie określają żadnych spraw, które zostały przekazane organowi stanowiącemu gminy do uregulowania w zakresie Statutu instytucji kultury) a wyłącznie informacyjny (takie regulacje stanowią naruszenie reguł prawidłowej legislacji), jak również Rada Gminy nie posiada kompetencji do przesądzania do których powszechnie obowiązujących przepisów prawa ma się stosować instytucja kultury.

Jednocześnie § 2 Statutu Rada postanowiła, że *Prawną podstawą funkcjonowania Gminnego Centrum Kultury i Turystyki w Koszarawie jest:*

1. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 194 z późn. zm.)

2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 z późn. zm.), w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.)

3. Niniejszy statut.

W ocenie organu nadzoru przepis § 2 Statutu zawierający enumeratywny wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa Centrum wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. 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). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy nie jest 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 (sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Gminy uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną § 2 Statutu istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP.

Nawet gdyby uznać, że powyższy przepis ma charakter nie normatywny, a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Z tych względów przepis § 2 załącznika do uchwały należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Na marginesie wskazać należy, że ustawa o rachunkowości nie stanowi podstawy prawnej funkcjonowania jednostki, jak to wskazała Rada w treści § 2 Statutu.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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 LIX/336/24 Rady Gminy Koszarawa z dnia 26 stycznia 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Centrum Kultury i Turystyki w Koszarawie – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz