



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 31 października 2023 r.

Poz. 4129

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNK.I.4130.204.2023 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 24 października 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Końskich Nr LXI/561/2023 z dnia 28 września 2023 r. zmieniającej uchwałę Nr IX/83/2003 Rady Miejskiej w Końskich z dnia 17 września 2003 r. w sprawie zmiany formy organizacyjno-prawnej Miejsko-Gminnego Domu Kultury w Końskich, w części dotyczącej:

- § 2 ust. 4 Statutu Koneckiego Centrum Kultury, stanowiącego Załącznik do uchwały;
- § 10 ust. 2 Statutu Koneckiego Centrum Kultury, stanowiącego Załącznik do uchwały;
- § 12 ust. 1 Statutu Koneckiego Centrum Kultury, stanowiącego Załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2023 r. Rada Miejska w Końskich podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę Nr IX/83/2003 Rady Miejskiej w Końskich z dnia 17 września 2003 r. w sprawie zmiany formy organizacyjno-prawnej Miejsko-Gminnego Domu Kultury w Końskich. Uchwała przekazana została do organu nadzoru w dniu 4 października 2023 r.

Podstawę prawną uchwały stanowił m.in. art. 9 ust. 1 i 2, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r., poz. 194 t.j. ze zm. – dalej: „u.o.p.d.k.”). Stosownie do treści ww. przepisów, jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym, zaś prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, a statut ten 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.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna podjętej przez Radę Miejską w Końskich uchwały, wskazuje że została ona wydana z istotnym naruszeniem ww. przepisów, w związku z czym, w dniu 9 października 2023 r. Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Radę Miejską w Końskich o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Pomimo upływu wyznaczonego terminu Rada Miejska w Końskich nie złożyła wyjaśnień w sprawie.

W § 2 ust. 4 Załącznika do uchwały, Rada Miejska w Końskich, postanowiła iż nadzór nad działalnością Koneckiego Centrum Kultury (KCK) sprawuje Burmistrz Miasta i Gminy Końskie. Zdaniem organu nadzoru, postanowienie, na mocy którego nadzór nad instytucją kultury sprawuje organ wykonawczy jednostki

samorządu terytorialnego, stanowi istotne naruszenie prawa materialnego, gdyż przekracza ono zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego o tej treści. Kwestionowane postanowienie Statutu pozbawione jest zatem podstawy prawnej, gdyż żaden z przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego nieograniczonych kompetencji nadzorczych w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury. Takich kompetencji nadzorczych nie można także wyinterpretować z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270).

Należy zauważyć, że instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1 u.o.p.d.k.). Z dokonaniem wpisu do rejestru instytucja kultury nabywa osobowość prawną i staje się odrębnym od organizatora podmiotem prawa, który może samodzielnie występować w obrocie prawnym. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 czerwca 2002 r. sygn. akt I SA/Gd 479/02: „Instytucje kultury powołane do życia na podstawie art. 9 - 11 i 13 - 14 cyt. ustawy uzyskują osobowość prawną i rozpoczynają działalność z chwilą wpisania do rejestru prowadzonego przez organizatora, gospodarują samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzą samodzielną gospodarkę”. Co prawda instytucja kultury funkcjonuje w ramach środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na jej działalność, jednakże to dyrektor kieruje jej działalnością, podejmując działania w ramach przyznanych w budżecie gminy środków (art. 17 u.o.p.d.k.). Potwierdzenie zaprezentowanego stanowiska znaleźć można w orzecznictwie sądów administracyjnych – patrz wyrok WSA w Poznaniu z 25 marca 2021 r., sygn. IV SA/Po 1643/20, czy wyrok WSA w Olsztynie z 16 listopada 2017 r., sygn. II SA/Ol 812/17.

W świetle powyższych przepisów oraz argumentów, postanowienie Statutu Koneckiego Centrum Kultury, przyznające Burmistrzowi Miasta i Gminy Końskie nadzór nad działalnością instytucji kultury nie znajduje prawnego uzasadnienia.

W § 10 ust. 2 Załącznika do nadzorowanej uchwały, Rada Miejska w Końskich uchwaliła, iż „Burmistrz Miasta i Gminy Końskie jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora oraz wykonuje wobec niego czynności z zakresu prawa pracy”. Zdaniem Wojewody Świętokrzyskiego przepis ten narusza art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. u.o.p.d.k. (poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego) oraz art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym (poprzez powtórzenie i modyfikację normy rangi ustawowej). Instytucja kultury posiada bowiem osobowość prawną i w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zapewniono jej samodzielność podejmowania decyzji finansowych oraz wyłączono odpowiedzialność organizatora za zobowiązania instytucji kultury. Dyrektor kieruje działalnością instytucji kultury, reprezentuje ją na zewnątrz i jest za nią odpowiedzialny. Dyrektor podejmuje działania w ramach przyznanych w budżecie gminy środków. W konsekwencji – do dyrektora instytucji kultury nie może mieć zastosowania przepis art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, iż kierownik urzędu gminy (wójt, burmistrz, prezydent) wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Regulacje zawarte w u.o.p.d.k. mają charakter kompletny i wyczerpujący. Oznacza to, że przepisy innych ustaw należy stosować w stosunku do instytucji kultury jedynie w zakresie, w jakim ustawa do nich odsyła, a jej przepisów nie można uzupełniać treścią przepisów innych ustaw, w sposób który ograniczałby samodzielność instytucji kultury. Burmistrz wykonuje wobec dyrektora instytucji kultury czynności z zakresu prawa pracy; nie można jednak stwierdzić, że ustawa, przyznając burmistrzowi taką rolę, umocowała radę do rozszerzania tego pojęcia na funkcję zwierzchnika. Taka interpretacja przepisów ustawy o działalności kulturalnej byłaby nieuprawniona.

W § 12 ust. 1 Statutu, stanowiącego Załącznik do uchwały, Rada Miejska uchwaliła, iż „W KCK może być utworzone stanowisko zastępcy dyrektora”. Zdaniem organu nadzoru, postanowienie to jest sprzeczne z art. 15 ust. 8 u.o.p.d.k., który stanowi, że 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. Tym samym – zgodnie z tym przepisem – o fakcie istnienia stanowiska zastępcy dyrektora nie powinien decydować dyrektor instytucji, lecz jej organizator, przez określenie tego w statucie. Jeżeli statut je przewiduje to jednocześnie określa liczbę zastępców. Tymczasem kwestionowane przez organ nadzoru postanowienie Statutu (§ 12 ust. 1), co prawda limituje liczbę zastępców do jednego, ale dyrektorowi pozostawia decyzję, czy go powołać, czy też nie, co stoi w sprzeczności z regulacją ustawową (por. wyrok WSA w Gliwicach z 14 marca 2019 r., sygn. IV SA/Gl 551/18).

W świetle powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej w sentencji, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Świętokrzyski

Zbigniew Koniusz