



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 22 lipca 2025 r.

Poz. 3119

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.235.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 lipca 2025 r.

Działając na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz.1465 z późn.zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 1 uchwały Nr XVIII/119/2025 Rady Gminy Zarszyn z dnia 11 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Zarszynie w zakresie wprowadzenia w § 9 Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Zarszynie, stanowiącego Załącznik nr 1 do uchwały Nr XIV/107/2019 Rady Gminy Zarszyn z dnia 30 października 2019 r. w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Gminny Ośrodek Kultury w Zarszynie, punktu 12 w brzmieniu: „12) udzielanie pomocy finansowej zespołom artystycznym działającym na terenie Gminy”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zarszyn (dalej: Rada Gminy) podjęła w dniu 11 czerwca 2025 r. uchwałę Nr XVIII/119/2025 w sprawie zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Zarszynie Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 czerwca 2025 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że badana uchwała we wskazanym powyżej zakresie narusza obowiązujące przepisy prawa. W konsekwencji tego, w dniu 14 lipca 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały w w/w części.

Zgodnie z § 1 badanej uchwały, Rada Gminy dokonała zmiany Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Zarszynie, stanowiącego Załącznik nr 1 do uchwały Nr XIV/107/2019 Rady Gminy Zarszyn z dnia 30 października 2019 r. w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Gminny Ośrodek Kultury w Zarszynie w ten sposób, że w § 9 po pkt 9 kropkę zastąpiono przecinkiem i dodano pkt 10, pkt 11 i pkt 12 w brzmieniu: „10) prowadzenie własnych zespołów artystycznych (instrumentalnych i tanecznych), klubów i kół zainteresowań z różnorodnych dziedzin sztuki dla różnych grup wiekowych, 11) wspieranie działających na terenie Gminy zespołów artystycznych (instrumentalnych i tanecznych), klubów i kół zainteresowań z różnorodnych dziedzin sztuki dla różnych grup wiekowych, 12) udzielanie pomocy finansowej zespołom artystycznym działającym na terenie Gminy”.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała w części dotyczącej wprowadzenia w § 9 Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Zarszynie punktu 12 została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87). Przepis ten stanowi, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. 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. Natomiast według art. 13 ust. 3 tej 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. Z przywołanych przepisów wynika, że określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 13 ust. 2 pkt 1-6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jego zakres przedmiotowy. Redakcja tego przepisu prowadzi do wniosku, że zawarte w nim wyliczenie ma charakter enumeratywny, a więc 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 statucie instytucji kultury. Tym samym statut samorządowej instytucji kultury nie może zawierać nic ponad to, co zostało uregulowane w art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, poza fakultatywnym określeniem liczby stanowisk zastępców dyrektora instytucji kultury oraz trybu ich powoływania i odwoływania (art. 15 ust. 8 w/w ustawy). Pozostałe, nieuregulowane ustawowo kwestie związane z organizacją wewnętrzną instytucji kultury, zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zostały zastrzeżone dla jej regulaminu organizacyjnego (por. P. Antoniak-Tęskna [w:] Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz, LEX/el. 2019, art. 13). W związku z tym, trzeba wskazać, że w/w przepisy nie przewidują zawarcia w statucie instytucji kultury postanowień odnośnie wsparcia finansowego podmiotów zewnętrznych ani takie regulacje nie zostały przez ustawodawcę zawarte w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis narusza również art. 126 i art. 127 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.). Zgodnie z art. 126 w/w ustawy dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Natomiast art. 127 tej ustawy definiuje dotacje celowe. Przy tym warto zauważyć, że aby określony wydatek można było zaklasyfikować jako dotację, z przepisu ustawowego wynikać powinno wyraźne wskazanie, iż wydatek jest realizowany poprzez dotację, jaki jest charakter prawny dotacji, sposób, w jaki ustalana jest wysokość dotacji i kto jest uprawniony do otrzymania dotacji (tak w wyroku NSA z dnia 21 listopada 2017 r. o sygn. akt II GSK 37/16). Podkreślenia wymaga, że wsparcie finansowe podmiotów prywatnych, nienależących do sektora finansów publicznych, może odbywać się właśnie w takiej formie jaką jest dotacja. Zatem zdaniem organu nadzoru dokonując wydatkowania środków samorządowa instytucja kultury powinna kierować się zasadą legalizmu, co oznacza działanie „na podstawie i w granicach prawa” (por. wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2022 r. o sygn. akt III OSK 4028/21). Zatem z przywołanych regulacji wynika, że instytucje kultury nie mogą udzielać dotacji podmiotom zewnętrznym.

Trzeba także zwrócić uwagę, że stosownie do art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Dodatkowo art. 44 ust. 3 tej ustawy reguluje, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Na podstawie analizy powyższych przepisów należy stwierdzić, że instytucje kultury nie mogą z posiadanych przez siebie środków udzielać dotacji, ponieważ ustawodawca zastrzegł takie prawo wyłącznie dla jednostek sektora finansów publicznych w ramach dokonywania wydatków budżetowych ze środków z budżetu państwa oraz budżetu jednostek samorządu terytorialnego lub dokonywania dyspozycji środkami państwowego funduszu celowego.

Reasumując, statut instytucji kultury nie może modyfikować regulacji wyższego rzędu, tzn. regulacji ustawowej – zakres swobody normotwórczej organizatora instytucji kultury oraz zakres samodzielności tej instytucji jako takiej jest ściśle regulowany przepisami odpowiednich ustaw w odniesieniu do normowanych nimi instytucji (tak P. Antoniak-Tęskna, Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz, wyd. LEX/el. 2019). Rada gminy nie jest prawodawcą samodzielnym i może stanowić normy prawne działając tylko w granicach przyznanych jej wyraźnych kompetencji. Tym samym uchwalając statut, jako akty tworzący jednostkę organizacyjną, organ stanowiący gminy nie może regulować szczegółowych kwestii odmiennie od tych, które wynikają z przepisów ustawowych oraz, co do zasady, nie może powtarzać rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych (tak w wyroku NSA z dnia 1 marca 2022 r. o sygn. akt III OSK 753/21).

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że zgodnie z zasadą praworządności, o której stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. 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. Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu w/w uchwały, powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Mając na względzie powyższe, stwierdzone naruszenia prawa pociągają za sobą konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru