



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 czerwca 2023 r.

Poz. 4189



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 234 .2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 26 czerwca 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLV/297/2023 Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą z dnia 26 maja 2023r. w sprawie nadania Statutu Gminnego Centrum Kultury w Józefowie nad Wisłą, w części obejmującej § 8, § 12 ust. 1 oraz § 20 załącznika Nr 1 do uchwały.

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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/297/2023 Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą z dnia 26 maja 2023r. w sprawie nadania Statutu Gminnego Centrum Kultury w Józefowie nad Wisłą, w części obejmującej § 8, § 12 ust. 1 oraz § 20 załącznika Nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLV/297/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 maja 2023r.

Działając na podstawie m. in. art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194, ze zm.) Rada Miejska w Józefowie nad Wisłą nadała Statut Gminnemu Centrum Kultury w Józefowie nad Wisłą, w brzmieniu stanowiącym załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

W myśl art. 13 ust. 2 ww. ustawy 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.

Gminne Centrum Kultury w Józefowie nad Wisłą jest samorządową instytucją kultury posiadającą osobowość prawną (§ 1 i § 3 Statutu).

Zgodnie z § 8 Statutu *„nadzór nad działalnością Gminnego Centrum Kultury sprawuje Burmistrz Józefowa nad Wisłą”*.

Stosownie do § 12 ust. 1 Statutu, *„nadzór nad działalnością Gminnego Centrum Kultury w imieniu Organizatora sprawuje Burmistrz Józefowa nad Wisłą”*.

Uchwała rady gminy, regulująca organizację instytucji kultury w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma charakter aktu prawa miejscowego, o jakim mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada musi ściśle przestrzegać udzielonego jej upoważnienia ustawowego.

Żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ani ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstaw do sprawowania nadzoru przez organ stanowiący czy wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego nad instytucją kultury, która jest samorządową osobą prawną.

Nadzór w prawie administracyjnym oznacza "prawo do kontroli, wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy, czy instytucje nadzorowane" (A. Wiktorowska (w:) *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, W. 2006, s. 93.)

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyroku z dnia 20 września 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 41/20, *„ewentualna kontrola (lecz nie nadzór) może być sprawowana w formie przewidzianej ustawą o samorządzie gminnym, tj. przez radę gminy za pośrednictwem komisji rewizyjnej. Podstaw do sprawowania nadzoru przez Prezydenta Miasta w jakichkolwiek innych aspektach próżno szukać w przepisach prawa powszechnie obowiązującego [...] Ustanowienie w statucie dodatkowej kompetencji dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, której nie przewidują przepisy ustawy ustrojowej lub innej, jest istotnym naruszeniem prawa. Takich uprawnień nie przewiduje także ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy instytucje kultury, po dokonaniu ich wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora są odrębnymi od jednostki samorządu terytorialnego osobami prawnymi, co przesądza, że przy braku podstaw ustawowych przewidujących takie kompetencje dla organów innej osoby prawnej, ustanowienie ich w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za istotne naruszenie prawa”*.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1643/20, zauważył, iż *„wskazać należy konsekwentnie, że zaskarżone postanowienie statutu o tym jaki podmiot w stosunku do samorządowej instytucji kultury sprawuje nad nią nadzór wykracza poza katalog zamknięty określony w art. 13 ust. 2 u.o.p.d.k.”*

Zatem postanowienia § 8 i § 12 ust. 1 Statutu, przyznające Burmistrzowi Józefowa nad Wisłą prawo nadzoru nad instytucją kultury zostały przyjęte z istotnym naruszeniem prawa, gdyż nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego na podstawie art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Powołane wyżej orzeczenia zmieniły linię orzeczniczą organu nadzoru w omawianym zakresie.

Zgodnie z § 20 załącznika Nr 1 do uchwały *„za przestrzeganie postanowień Statutu odpowiedzialność ponosi Dyrektor”*.

Powyższa regulacja wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Na podstawie powołanego przepisu Radzie nie przysługuje bowiem uprawnienie do wprowadzania w statucie instytucji kultury odpowiedzialności dyrektora za przestrzeganie jego postanowień. Żaden przepis ustawy nie upoważnił Rady do regulowania tej materii w przedmiotowej uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego.

Zaliczenie uchwały do aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do niej (i spełnienia przez nią) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

W stosunku do prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 października 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 636/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 870/17).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLV/297/2023 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Józefowa nad Wisłą
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Józefowie nad Wisłą