



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 sierpnia 2024 r.

Poz. 4272



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.314.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr V/28/24 Rady Gminy Sawin z dnia 9 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Sawinie, w części obejmującej §2 ust. 5 i § 4 ust. 7 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/28/24 Rady Gminy Sawin z dnia 9 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Sawinie, w części obejmującej § 2 ust. 5 i § 4 ust. 7 Statutu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/28/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 sierpnia 2024 r.

Działając na podstawie m. in. art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) Rada Gminy Sawin nadała Statut Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Sawinie, w brzmieniu stanowiącym załącznik 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nadająca statut instytucji kultury jest aktem prawa miejscowego.

Jak wywiódł NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2013/12) "Niewątpliwie uchwała rady gminy regulująca organizację funkcjonowania instytucji kultury, w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma normatywny charakter, jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Adresatami norm ujętych w statucie jednostki kultury nie są bowiem wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z niego akt o charakterze prawa miejscowego".

Zaliczenie uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do niej (i spełnienia przez nią) 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 wyłącznie stosowane 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. Zatem w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów prawa miejscowego.

Podejmując uchwałę w sprawie nadania statutu instytucji kultury - Gminnego Ośrodka Kultury, będącą aktem prawa miejscowego, Rada Gminy winna ściśle przestrzegać udzielonego jej upoważnienia ustawowego, określonego w art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Stosownie do treści § 2 ust. 5 Statutu, „*nadzór nad działalnością GOK sprawuje Wójt Gminy Sawin*”.

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 w 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 unormowanie § 2 ust. 5 Statutu, przyznające Wójtowi Gminy Sawin prawo nadzoru nad instytucją kultury zostało przyjęte z istotnym naruszeniem prawa, gdyż nie mieści się w zakresie upoważnienia

ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego na podstawie art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Stosownie do treści § 4 ust. 7 Statutu: „*Dyrektor GOK-u i pracownicy powinni posiadać odpowiednie do zajmowanych stanowisk kwalifikacje określone w obowiązujących przepisach prawnych regulujących te kwestie.*”

W ocenie organu nadzoru wskazany wyżej przepis Statutu został przyjęty bez podstawy prawnej, z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przywołany przepis ustawy upoważnia Radę Gminy wyłącznie do określenia organów zarządzających i doradczych instytucji kultury oraz sposobu ich powoływania, a nie do stanowienia w sprawach kwalifikacji dyrektora i pracowników instytucji kultury, czy też odsyłania w tym zakresie do bliżej nieokreślonych przepisów prawnych.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 września 2020 r. II SA/Rz 41/20, Sąd wskazał, że „*Zgodnie z art. 17 ustawy dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Skoro Teatr po wpisie do rejestru jest osobą prawną to przytoczone uregulowania ustawy są wystarczające do stwierdzenia, kto jest osobą uprawnioną do zatrudnienia pracowników tej instytucji. Nie są zatem potrzebne jakiegokolwiek uzupełniające zapisy w statucie Teatru, tym bardziej, że brak również do tego podstaw w zamkniętym wyliczeniu dotyczącym regulacji statutowych zawartych w art. 13 ust. 2 ustawy.*”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 17 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 580/18, podkreślił zaś, że „*Nie ulega wątpliwości, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, który zawierać ma wyraźnie wskazaną w ustawie treść. Katalog spraw jakie stanowią treść statutu jest katalogiem zamkniętym, nie poprzedzonym określeniem "w szczególności" pozwalającym uchwalodawcy na poszerzanie zawartości aktu.*”

Rada Gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Uchwała Rady Gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), co oznacza, że musi respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

Akty prawa miejscowego wydane przez organ stanowiący mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a ich zakres regulacji jest wyznaczony ramami udzielonego upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady narusza związek materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/28/24 Rady Gminy Sawin 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

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Sawin
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sawin