



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 października 2024 r.

Poz. 4664



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.337.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 30 września 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/39/2024 Rady Gminy Cyców z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji kultury Gminnego Centrum Kultury i Sportu w Cycowie i nadania jednostce nowego statutu oraz uchylenia Uchwały Nr XLI/382/23 Rady Gminy Cyców z dnia 5 października 2023r., w części obejmującej jej § 2 w brzmieniu: „– który stanowi zarazem tekst jednolity statutu” oraz § 17 Statutu, stanowiącego załącznik 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 2024 r., poz. 609 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/39/2024 Rady Gminy Cyców z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji kultury Gminnego Centrum Kultury i Sportu w Cycowie i nadania jednostce nowego statutu oraz uchylenia Uchwały Nr XLI/382/23 Rady Gminy Cyców z dnia 5 października 2023r., w części obejmującej jej § 2 w brzmieniu: „– który stanowi zarazem tekst jednolity statutu” oraz § 17 Statutu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/39/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 września 2024r.

Powołując w podstawie prawnej uchwały m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 9, art. 11 i art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), Rada Gminy Cyców nadała nowy statut Gminnemu Ośrodkowi Kultury, tj. dokonała zmiany dotychczasowego statutu [Gminnego Centrum Kultury i Sportu w Cycowie] poprzez całkowite zastąpienie go nowym statutem, o treści określonej w Załączniku nr 1 do niniejszej uchwały (§ 2 uchwały).

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała m.in. art. 13 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87).

Zgodnie z treścią wskazanego przepisu instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1). 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 (ust. 2).

Uchwała podjęta na podstawie wskazanego powyżej przepisu jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla tej kategorii aktów normatywnych. W konsekwencji, postanowienia tej uchwały nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r. II OSK 1077/09).

W § 2 przedmiotowej uchwały Rada określiła, że nadaje się nowy statut Gminnemu Ośrodkowi Kultury, tj. dokonuje się zmiany dotychczasowego statutu [Gminnego Centrum Kultury i Sportu w Cycowie] poprzez całkowite zastąpienie go nowym statutem, o treści określonej w Załączniku nr 1 do niniejszej Uchwały – *który stanowi zarazem tekst jednolity statutu*.

Powołane przez Radę w podstawie prawnej przepisy tj. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 9, art. 11 i art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, stanowią ogólną normę kompetencyjną do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały w sprawie nadania statutu gminnej instytucji kultury. Przepisy te stanowią również podstawę prawną dla dokonania zmian uchwalonego przez Radę statutu.

Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz.1461) Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli była ona nowelizowana. Ustawa może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego (ust. 1). Rządowe Centrum Legislacji oraz organy administracji rządowej współdziałają z Marszałkiem Sejmu przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw. (ust. 2). Teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego. (ust. 3). Tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono (ust. 4).

Natomiast zgodnie z § 101 zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016r. poz. 283) ogłoszenie tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia, a sam tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia.

Teksty jednolite aktów ogłasza organ właściwy do wydania aktów normatywnego - czyli w tym przypadku Rada Gminy Cyców. Oznacza to, że sam tekst jednolity nie jest aktem normatywnym. Tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono (art. 16 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych).

Należy podkreślić, że tekst jednolity aktu można ustalić dopiero po wejściu w życie zmian dokonywanych w tym akcie. Tekst jednolity jest bowiem szczególną odmianą tekstu ujednoczonego, tzn. takiego tekstu aktu prawnego, na który zostały naniesione wszystkie zmiany dokonane w tym akcie. Za podstawę ujednoczenia przyjmuje się tekst pierwotny aktu, a więc ten tekst, który został opublikowany w dzienniku urzędowym. Następnie na tekst ten nanosi się wszystkie zmiany wprowadzane ustawami zmieniającymi w takiej kolejności, w jakiej zmiany te wchodziły w życie.

Nanoszeniem tych zmian, a więc redagowaniem tekstu jednolitego, rządzą zasady sformułowane w § 106 zasad techniki prawodawczej. Najważniejsza z zasad została wyrażona w pkt 1 tego przepisu. W myśl tej zasady zachowuje się numerację pierwotnego tekstu i uwzględnia się numerację dodaną przez ustawy zmieniające. W ten sposób każda jednostka redakcyjna, która kiedykolwiek występowała w tekście ustawy, występuje w tekście jednolitym. Jest więc zachowywana swoista hierarchia poszczególnych przepisów, nawet wtedy, gdy w tekście jednolitym dana jednostka redakcyjna nie ma treści, ponieważ została ona skreślona przez jedną z nowelizacji.

W świetle powyższego dokonywanie kolejnych zmian w treści uchwały i jednoczesne przyjmowanie tekstu jednolitego zmienionej uchwały jest pozbawione podstaw prawnych.

Zgodnie z treścią § 17 Statutu *nadzór oraz kontrolę nad działalnością GOK sprawuje Wójt Gminy Cyców*.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis nie znajduje uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa, a zatem został przyjęty bez podstawy prawnej.

Stosownie zaś do przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art. 9 ust. 1 i 2).

Ośrodki kultury stanowią jedną z form organizacyjnych działalności kulturalnej (art. 2 ww. ustawy).

Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora (art. 14 ust. 1).

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 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej).

W świetle powyższych przepisów ustawowych, postanowienie Statutu przyznające Wójtowi bezpośredni nadzór oraz kontrolę nad ośrodkiem kultury nie znajduje prawnego uzasadnienia.

W wyroku z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1643/20, odnoszącym się do biblioteki, ale mającym zastosowanie w analizowanym stanie faktycznym, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wywiódł, iż: *„jakkolwiek ustawodawca literalnie reguluje kwestię określenia nazwy jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki, to żadne przepis nie przyznaje kompetencji do regulowania - w drodze statutu - innych niż merytoryczny, form nadzoru nad działalnością bibliotek publicznych. (...) Nie ulega wątpliwości, że - z woli samego ustawodawcy - wyrażonej w art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o bibliotekach sprawowanie nadzoru merytorycznego w zakresie realizacji przez powiatowe i gminne biblioteki publiczne określonych ustawą zadań należy o zadań wojewódzkiej biblioteki publicznej. Przyznanie zatem - nieograniczonego - nadzoru nad biblioteką Prezydentowi Miasta, co uczyniono w § 2 ust. 2 załącznika do zaskarżonej Uchwały, pozostaje w jawnej kolizji z art. 20 ust. 1 pkt 5 ustawy o bibliotekach (...) Postanowienie, na mocy której nadzór (nieograniczony przedmiotowo) nad biblioteką 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. Sąd zgadza się zatem z zarzutem skargi, zgodnie z którym zaskarżone postanowienie Statutu pozbawione jest podstawy prawnej, gdyż żaden z przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ani żaden z przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach 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”*.

O sprzeczności z prawem regulacji statutu instytucji kultury, przyznającej organowi wykonawczemu uprawnienie w zakresie sprawowania bezpośredniego nadzoru nad funkcjonowaniem instytucji kultury wypowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 3 kwietnia 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 147/24: *„Żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do sprawowania nadzoru przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nad domem kultury jako samorządową osobą prawną. Takich podstaw nie zawiera także ustawa o samorządzie gminnym, ani inny akt prawny. Zasadnie więc zarzuca strona skarżąca kasacyjnie, że § 5 ust. 1 Statutu wykracza poza delegację ustawową i daje organowi wykonawczemu kompetencje nieprzewidziane w żadnej z ustaw, co niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa (por. prawomocny wyrok*

WSA w Rzeszowie z 15 września 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 41/20, LEX nr 3067935; wyrok NSA z 11 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 875/21, wyrok NSA z 18.01.2022 r., III OSK 891/21, LEX nr 3331083).”

Należy przy tym podkreślić, że pojęcie „nadzór” nie posiada definicji legalnej, a doktryna prawa, kompetencji polegającej na „sprawowaniu nadzoru” przypisuje szereg daleko idących uprawnień, zarówno w zakresie kontrolowania nadzorowanego podmiotu, jak również możliwości żądania konkretnego postępowania.

W konsekwencji stwierdzić należy, że na podstawie § 17 Statutu, zgodnie z którym „*nadzór oraz kontrolę nad działalnością GOK sprawuje Wójt Gminy Cyców*”, nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, jakie działanie organu wykonawczego w zakresie przyznanych tak kompetencji jest dopuszczalne. Przyjęcie natomiast, że nadzór Wójta miałby oznaczać kompetencje do kontrolowania i wpływania na działalność nadzorowanego podmiotu narusza gwarantowaną ustawowo samodzielność instytucji kultury oraz przepis art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym działalność gminnych jednostek organizacyjnych, kontroluje rada gminy, która w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Przyznanie Wójtowi kompetencji nadzorczych nad samorządową instytucją kultury stanowi nieuprawnione naruszenie samodzielności i autonomiczności instytucji kultury, wynikającej z art. 14 ust. 1 ustawy o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/39/2024, 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

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Cyców,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Cyców.