



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 listopada 2024 r.

Poz. 5687



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.376.2024

z dnia 27 listopada 2024 r.

stwierdzące nieważność uchwały Nr VII/37/2024 Rady Gminy Biała Podlaska z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Białej Podlaskiej, w części obejmującej §9 oraz § 17 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. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/37/2024 Rady Gminy Biała Podlaska z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Białej Podlaskiej, w części obejmującej § 9 oraz § 17 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/37/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 listopada 2024 r.

Działając m. in. na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 czerwca 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r., poz. 87) przedmiotową uchwałą Rada Gminy Biała Podlaska nadała statut Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Białej Podlaskiej.

Zgodnie ze wskazanym przepisem, 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).

W § 9 Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, przyjęto, że *organizację wewnętrzną Ośrodka Kultury określa regulamin organizacyjny, który opracowuje i wprowadza w drodze zarządzenia Dyrektor, po zasięgnięciu opinii Wójta Gminy, działającego w imieniu organizatora.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z tym przepisem 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 zestawienia przepisów ustawowych z treścią § 9 Statutu wynika, że w regulacjach uchwały pominięto konieczność zasięgnięcia przez Dyrektora GOK opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń twórców działających w danej jednostce.

Tym samym § 9 Statutu w sposób istotny narusza art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, bowiem modyfikuje przewidziany przez ustawodawcę tryb nadawania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury.

Skoro ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej określa tryb nadawania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury to Rada Gminy nie może tych kwestii regulować odmiennie niż w ustawie.

Należy przy tym zauważyć, że stwierdzone naruszenie prawa ma miejsce niezależnie od faktu, czy organizacje i stowarzyszenia, wskazane w art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, działają w danej instytucji kultury, z uwagi na charakter kwestionowanego aktu i posiadany przez niego walor abstrakcyjności.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, wskazał, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z § 17 Statutu *nadzór nad gospodarką finansową Ośrodka sprawuje Rada Gminy Biała Podlaska, za pośrednictwem Komisji Rewizyjnej oraz Wójt Gminy Biała Podlaska.*

Uchwała rady gminy nadająca statut instytucji kultury ma charakter aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada musi zatem ściśle przestrzegać udzielonego jej upoważnienia ustawowego.

Żaden przepis ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje podstaw do wprowadzenia w statucie instytucji kultury nadzoru nad gospodarką finansową (czy sprawowania nadzoru w ogóle) przez organ stanowiący oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, będącej organizatorem instytucji kultury.

W świetle ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucja kultury jest samorządową osobą prawną cechującą się samodzielnością i autonomią działania. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 134/08: *„Instytucja kultury, jako osoba prawna jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy).(...) Samodzielność instytucji kultury jako osoby prawnej, oznacza także, zdaniem Sądu, że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury”.*

O ile ustawodawca nałożył na organizatora pewne obowiązki w stosunku do samorządowej instytucji kultury, m.in. obowiązek zapewnienia przez organizatora środków niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności samorządowej instytucji kultury (art. 12), który realizowany jest głównie w formie dotacji, o których mowa w art. 28 ust. 3 ustawy (P. Antoniuk-Tęska, *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019) czy obowiązek zatwierdzania rocznego sprawowania finansowego instytucji kultury (art. 29 ust. 5) to nie można z tych przepisów wywodzić uprawnień nadzorczych organizatora względem instytucji kultury (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1643/20).

Kompetencji nadzorczych w stosunku do samorządowej instytucji kultury w zakresie jej gospodarki finansowej nie można także wyinterpretować z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.). Zgodnie z art. 9 pkt 13 u.f.p. sektor finansów publicznych tworzą m.in. państwowe i samorządowe instytucje kultury. Zasadą jest, że każdy podmiot, który dysponuje środkami

publicznymi, gospodaruje mieniem publicznym podlega zasadom określonym w tej ustawie (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OSK 440/23).

Mając na uwadze powyższe zastosowanie znajduje m.in. art. 247 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego sprawuje ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W myśl natomiast art. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych ilekroć w ustawie jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego - rozumie się przez to również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

W art. 247 ust. 2 ustawa o finansach publicznych reguluje kwestie nadzoru nad wykonywaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dotacji przekazanej gminnej instytucji kultury, nie zaś jej planu finansowego. Regulacja art. 247 ust. 2 ww. ustawy nie daje zatem Radzie podstaw do przyjęcia w uchwale, że Wójt sprawuje nadzór nad wykonywaniem planu finansowego jednostki organizacyjnej, a zatem nad działalnością finansową jednostki organizacyjnej gminy, bądź nad szeroko rozumianą działalnością tej jednostki.

Dodatkowo w literaturze podmiotu wskazuje się, że jeżeli organ wykonawczy realizuje budżet i na nim ciąży odpowiedzialność z tego tytułu, to nie można przyjąć, że jednocześnie powierzono mu ogólny nadzór nad czynnościami, których realizacją sam się zajmuje. Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że organ wykonawczy sprawuje nie nadzór, ale kontrolę nad działalnością jednostek organizacyjnych j.s.t. w zakresie wykonywania przez nie kwot ujętych w uchwale budżetowej (J.M. Salachna [w:] *Komentarz do ustawy o finansach...*, red. J.M. Salachna, art. 247, s. 510; A. Mikos-Sitek [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2015, art. 247, s. 778.).

Kompetencji nadzorczych względem instytucji kultury organom gminy nie przyznaje również żaden przepis ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Z powyższego wynika zatem, że rada gminy za pośrednictwem komisji rewizyjnej uprawniona jest do kontroli jednostek organizacyjnych gminy, a nie do nadzoru. Poza tym do kontroli tej upoważniona jest jedynie rada za pośrednictwem komisji rewizyjnej, a nie wójt.

W konkluzji stwierdzić należy, iż żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie przyznaje organom gminy, będącej organizatorem gminnej instytucji kultury, kompetencji nadzorczych względem tej instytucji kultury.

Należy przy tym podkreślić, że pojęcia „kontroli” i „nadzoru” mają odmienne znaczenia. Kontrola nie obejmuje egzekwowania udzielonych zaleceń oraz wyciągania konsekwencji stwierdzonych naruszeń (Leksykon prawa administracyjnego pod red. E. Bojanowskiego i K. Żukowskiego, Warszawa 2009, s. 128). 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 wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 641/13 *„pojęcie nadzoru w prawie administracyjnym jest bardzo szerokie. Obejmuje on bowiem zarówno kontrolę, a więc badanie zastanego stanu faktycznego i dokumentacji pod kątem zgodności z przyjętym wzorcem oraz podejmowanie środków, które pozwalają na przywrócenie stanu zgodnego z przyjętym wzorcem w sytuacji, gdy wyniki kontroli wskażą, że stan faktyczny lub dokumentacja od niego odbiegają.”*

Z powyższego wynika, że nadzór stanowi kategorię pojemniejszą, w której mieszczą się wszystkie elementy składające się na kontrolę, a oprócz tego zawarte są możliwości wiążącego oddziaływania i władczej ingerencji w działalność nadzorowanego podmiotu w celu skorygowania tej działalności w kierunku pożądanym przez sprawującego nadzór. W rezultacie niedopuszczalne jest posługiwanie się pojęciami „kontrola” oraz „nadzór” jako pojęciami tożsamymi.

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 § 17 Statutu, przyznające zarówno Radzie Gminy Biała Podlaska jak i Wójtowi Gminy Biała Podlaska prawo nadzoru nad gospodarką finansową instytucji kultury zostały przyjęte z istotnym naruszeniem prawa, gdyż nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Pismem z dnia 25 listopada 2024 r., znak: OG.IX.0711.14.2024.MF, działając z upoważnienia Wójta Sekretarz Gminy Biała Podlaska poinformował, że na najbliższej sesji Rady Gminy Biała Podlaska, która odbędzie się w grudniu 2024 r. dostosujemy treść Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Białej Podlaskiej z siedzibą w Wilczynie do obowiązujących przepisów prawnych, tak aby Statut był zgodny z ustawą z dnia 25 czerwca 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87).

Odnosząc się do powyższego wyjaśniam, że zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku znak: PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/37/2024 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

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Biała Podlaska
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Biała Podlaska