



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 15 czerwca 2022 r.

Poz. 4064

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.526.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLIII.271.2022 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 5 maja 2022 r. w sprawie nadania nowego statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Gminny Ośrodek Kultury „Jemiola” w Ślemieniu, w całości, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 18c ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 447) i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 5 maja 2022 r. Rada Gminy w Ślemieniu podjęła uchwałę Nr XLIII.271.2022 w sprawie nadania nowego statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Gminny Ośrodek Kultury „Jemiola” w Ślemieniu. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 11 maja 2022 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 9, art. 10, art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 328 z późn. zm.), art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (Dz. U. 2022 r., poz. 447).

Badając legalność przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej niezgodność z prawem.

W myśl art. 13 ustawy instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1). Zgodnie z kolei z art. 13 ust. 2 tej 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 powołanym wyżej przepisie zawarte zostało upoważnienie dla organizatora do nadania statutu instytucji kultury. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 13 ust. 2 pkt 1-6 ustawy jego zakres przedmiotowy. Redakcja tego przepisu prowadzi do wniosku, że zawarte w nim wyliczenie ma charakter enumeratywny, co oznacza, że wskazany został katalog zamknięty kwestii, które powinny zostać unormowane w statucie. Przesądza o tym posłużenie się przez

ustawodawcę kategorię sformułowaniem „statut zawiera”. Wskazuje on wyraźnie na zakres spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, tym samym niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością aktu podjętego na jego podstawie. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania.

Tymczasem analizowany statut Gminnego Ośrodka Kultury „Jemioła” w Ślemieniu, dalej jako „GOK”, na skutek nieprawidłowych, bądź niewyczerpujących regulacji uchwały, niektórych elementów obligatoryjnych został pozbawiony.

W ocenie organu nadzoru statut ten nie zawiera elementu wskazanego przepisem art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, to jest nie określa organów doradczych i sposobu ich powoływania. W ramach materii określonej w Rozdziale 3 pt. „Zarządzanie i organizacja”, podjęto próbę uregulowania jedynie materii dotyczącej organów zarządzających oraz sposobu ich powoływania.

Przepisem § 10 ust. 3 statutu przewidziano, że *„Dyrektor jest powoływany na kadencję trwającą od 3 do 7 lat w trybie określonym w ustawie i organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Powołanie może nastąpić po przeprowadzeniu konkursu”*.

Regulacja ta jest jednakże niewystarczająca i nie spełnia wymogów poprawnej realizacji delegacji ustawowej w zakresie sposobu powoływania organów zarządzających i doradczych. Statut, nadany uchwałą Rady, powinien wskazywać, jakie są organy zarządzające instytucji kultury oraz określać sposób ich powoływania. Ustawa wskazuje na 3 tryby powołania dyrektora instytucji kultury. Dopuszcza możliwość powołania dyrektora instytucji kultury przez organizatora na czas określony po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję (art. 15 ust. 1 ustawy) lub też wyłonienia kandydata na to stanowisko w drodze konkursu, bez konieczności zasięgnięcia wspomnianych wyżej opinii (art. 16 ust. 1, art. 15 ust. 1 zdanie trzecie, art. 16 ust. 6 ustawy). Ponadto na podstawie art. 15a ustawy organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych i na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją. W założeniu ustawodawcy jednak swoboda organu wykonawczego w wyborze sposobu ustawowego trybu powołania dyrektora została ograniczona na rzecz organu stanowiącego. I to właśnie statut instytucji kultury powinien rozstrzygać, który z dopuszczalnych trybów powołania organu zarządzającego instytucją, będzie miał zastosowanie w tym konkretnym przypadku.

Zawarcie w uchwale niedookreślonej regulacji § 10 ust. 3 w zakresie okresu kadencji od 3 do 7 lat jest niewystarczające. Tak naprawdę brak wskazania przez organ stanowiący, który z trzech trybów powołania dyrektora przewidzianych w ustawie będzie miało zastosowanie w przypadku tej instytucji kultury, będzie równoznaczne z brakiem określenia sposobu powołania organu zarządzającego (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w wyroku z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/SZ 523/11, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Ponadto pozostawienie organowi wykonawczemu dowolności w wyborze zasad i trybu powołania dyrektora - w istocie wypacza sens art. 13 ust. 2 pkt 3 tej ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Wyżej cytowana regulacja, w opinii organu nadzoru, powoduje zatem niejasność i nieprecyzyjność uchwały, co stanowi o jej sprzeczności z prawem, to jest z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Ponadto w kontekście regulacji 13 ust. 2 pkt 3 ustawy powołanie organów doradczych w instytucjach kultury, należy odczytywać nie jako możliwość przewidziana dla organizatora, ale jako wymóg stawiany mu przez ustawodawcę. Zgodnie bowiem z tym przepisem „statut zawiera: organy zarządzające i doradcze oraz sposoby ich powoływania”. Przepis ten został sformułowany w sposób kategorię i bezwzględny. Nie zawiera on żadnych regulacji warunkowych, występujących np.: w tym samym przepisie w pkt 6. Tu norma wymaga zawarcia w statucie postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jedynie w takiej sytuacji, w której instytucja kultury zamierza działalność taką prowadzić. W innym przypadku postanowienia te nie są obowiązkowe, co jest równoznaczne z tym, że i samo prowadzenie takiej działalności nie jest obowiązkowe. W przypadku organów doradczych przepis ustawy nie pozostawia organizatorowi żadnej dowolności decyzyjnej. Nakazuje on wprost „zawarcie” w statucie organów doradczych i sposobu ich powołania. Taki zaś nakazowy charakter normy prawnej rzutuje na obligatoryjność powołania organów

doradczych w instytucji kultury. Tym samym brak regulacji w przedmiotowym statucie w zakresie powołania organów doradczych zaprzecza powyższej zasadzie.

Zdaniem organu nadzoru, użycie w § 16 pkt 3 i pkt 11 Statutu, zwrotu odpowiednio „dotacje z innych źródeł” i „innych źródeł dozwolonych prawem” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania działalności Gminnego Ośrodka Kultury „Jemioła” w Ślemieniu ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie w zakresie nieprzewidzianym przez Statut. Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia źródeł finansowania działalności Ośrodka. Oznacza to, że Rada we wskazanym § 16 pkt 3 i pkt 11 Statutu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 13 ust. 2 pkt 4 przywołanej ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy organ stanowiący zobligowany został do określenia w statucie postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Rada Gminy określając rodzaje dodatkowej działalności Gminnego Ośrodka Kultury nieprawidłowo wskazała w § 9 ust. 2 lit. g. na „*prowadzenie różnego rodzaju zajęć*”, a w § 9 ust. 2 lit. j na „*inne w zakresie prawem przewidzianym*”, z tej przyczyny należy stwierdzić, że w praktyce nie określono precyzyjnie rodzaju działalności gospodarczej. W ocenie organu nadzoru jest to istotne naruszenie prawa, co skutkuje zatem koniecznością zakwestionowania badanej uchwały w całości.

Rada Gminy w Ślemieniu, powinna wskazać w Statucie zakres działania Gminnego Ośrodka Kultury, a to zgodnie z przepisem art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zakres działania Ośrodka powinien zostać określony w statucie w formie katalogu zamkniętego, a wszelkie zmiany w zakresie działania tejże jednostki możliwe są jedynie w drodze zmiany jej statutu. Tymczasem we wprowadzeniu do § 8, Rada postanowiła, że „*Do zadań GOK należy w szczególności: (...)*”. Regulacja zawarta we wprowadzeniu do § 8 Statutu, w zakresie wyrazów *w szczególności* powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może prowadzić do powiększenia katalogu zadań jednostki bez uprzedniej zmiany statutu w powyższym zakresie. Rada wskazała zadania Ośrodka w formie katalogu otwartego, co w praktyce może oznaczać również realizację innych zadań, których w statucie nie określono. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Podkreślić należy, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, z czym wiąże się obowiązek redagowania przepisów prawnych w taki sposób, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Tym samym postanowienia analizowanej uchwały powinny być czytelne i jednoznaczne. Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała narusza art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Powyższy przepis nakłada na organy tworzące system prawa, w tym także na Radę Gminy w Ślemieniu obowiązek formułowania przepisów prawnych w sposób jasny i precyzyjny. Postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru reprezentuje pogląd, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji RP. Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy w Ślemieniu poprzez podjęcie przedmiotowej uchwały naruszyła art. 13 ust. 2 pkt 2, 4, 6 ustawy.

Rada Gminy Ślemień w § 8 pkt 15 Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w jako jedno z zadań Ośrodka wskazała organizacja i prowadzenie placówek wsparcia dziennego w formie świetlicy w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej. W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w treści uchwały przyjęto z naruszeniem prawa. Wymaga podkreślenia, iż ośrodek kultury oraz placówka wsparcia dziennego, to dwie jednostki organizacyjne gminy, realizujące zadania w ramach dwóch odrębnych reżimów prawnych, tj: systemu działalności kulturalnej oraz wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej wynika, iż: w celu wsparcia rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w placówce wsparcia dziennego. Placówkę wsparcia dziennego prowadzić mogą trzy grupy podmiotów: 1) gmina; 2) podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania na podstawie art. 190; 3) podmiot, który uzyskał zezwolenie wójta.

Placówka wsparcia dziennego prowadzona przez gminę jest gminną jednostką organizacyjną powoływaną przez radę gminy uchwałą, która nadaje jej również statut. Statut musi określać w szczególności

nazwę, siedzibę i przedmiot działalności placówki wsparcia dziennego prowadzonej przez gminę (art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Placówka wsparcia dziennego prowadzona przez gminę jest jednostką budżetową w myśl ustawy o finansach publicznych (art. 11 ust. 1 tej ustawy).

W myśl art. 190 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, *organy jednostek samorządu terytorialnego mogą zlecić realizację zadań, o których mowa:*

1) *organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w zakresie wspierania rodziny, pieczy zastępczej lub pomocy społecznej;*

2) *osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub pomocy społecznej.*

*Do zlecenia realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, stosuje się ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.*

Żaden z wymienionych w cyt. wyżej przepisie podmiotów nie musi posiadać zezwolenia wójta na prowadzenie placówki wsparcia dziennego. Podstawą prowadzenia placówki jest tu zlecenie przez gminę realizacji prowadzenia placówki wsparcia dziennego. Jest to także forma realizacji wyrażonej w art. 3 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej reguły, zgodnie z którą zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej są realizowane zgodnie z zasadą pomocniczości. Należy zaznaczyć, iż hipoteza omawianej normy prawnej obejmuje swym zasięgiem wyłącznie takie osoby prawne i jednostki organizacyjne, które równocześnie *działają na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub pomocy społecznej.* Wykluczona jest natomiast interpretacja, w świetle której norma ta umożliwi zlecenie prowadzenia placówek wsparcia dziennego osobom prawnym, których cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub pomocy społecznej, a które nie są jednocześnie podmiotami działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania.

Natomiast zezwolenie, o którym mowa powyżej wydawane jest w formie decyzji administracyjnej - po spełnieniu formalnych wymogów ustawowych, zawartych art. 19 ww. ustawy. Podmiotem występującym o zezwolenie na prowadzenie placówki wsparcia dziennego nie może być zatem własna jednostka organizacyjna gminy, lecz wyłącznie podmiot zewnętrzny wobec niej.

Należy podkreślić, iż wyliczenie podmiotów uprawnionych do prowadzenia placówek wsparcia dziennego o zasięgu gminnym ma charakter wyczerpujący. Literalne brzmienie przywołanych przepisów wskazuje, iż brak jest umocowania do powierzenia przez Radę Gminy w Ślemieniu Gminnemu Ośrodkowi Kultury zadania, polegającego na organizacji i prowadzeniu placówek wsparcia dziennego w formie świetlicy. Takiego rozwiązania nie przewidują bowiem przywołane przepisy, regulujące przedmiotową materię.

Na prawidłowość prezentowanej przez organ nadzoru wykładni wskazują także wprost regulacje zawarte w art. 18c ust. 1 ww. ustawy. Przesądza on, iż *gmina może połączyć placówkę wsparcia dziennego (lub inny gminny podmiot, wyznaczony do pracy z rodziną) z jednostką organizacyjną pomocy społecznej, w tym jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm).* Jeżeli połączenie obejmuje ośrodek pomocy społecznej, placówka wsparcia dziennego lub inny gminny podmiot wyznaczony do pracy z rodziną działa w ramach tego ośrodka. Połączenie placówki wsparcia dziennego z domem pomocy społecznej następuje z uwzględnieniem zasad określonych w art. 56a ustawy o pomocy społecznej, dotyczących sposobu łączenia typów domów pomocy społecznej oraz obowiązującego standardu poziomu usług dla każdego typu domu (art. 18c ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej).

Tymczasem wymaga podkreślenia, iż Gminny Ośrodek Kultury nie jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej, o której mowa w Rozdziale I „Struktura organizacyjna pomocy społecznej”, Dziale III „Organizacja pomocy społecznej” ustawy o pomocy społecznej, ani też jednostką przewidzianą w art. 111 tejże ustawy. Dlatego niedopuszczalne jest organizacyjne połączenie tej jednostki (GOK-u) z placówką wsparcia dziennego.

Dokonując analizy kolejnych postanowień statutu organ nadzoru zauważa, że w § 17 Statutu, w którym zapisano, że: *Podstawowym celem GOK jest prowadzenie działalności kulturalnej, sportowej oraz promocja Gminy Ślemień w kraju i za granicą*. Z kolei odnosząc się do zadań GOK określonych w § 8 w zakresie dotyczącym sportu, Rada Gminy wskazała, że do zadań GOK należą m.in: *Zarządzanie obiektami kulturalno-sportowo-rekreacyjnymi* (pkt 10), *Udostępnianie, wynajmowanie, użyczenie obiektów kulturalnych, sportowych, rekreacyjnych i innych* (pkt 11); *Realizowanie imprez zleconych, m.in. turniejów, zawodów, imprez kulturalnych, sportowych, rekreacyjnych, turystycznych, promocyjnych, patriotycznych, społecznych* (pkt 17).

Art. 9 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi, że prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Natomiast art. 1 ust. 1 tej ustawy określa, że działalność kulturalna w rozumieniu niniejszej ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Art. 11 ust. 1 tej ustawy normuje kwestie nadania przez organizatora aktu o utworzeniu instytucji kultury, natomiast art. 13 ust. 1 stwierdza, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

W ocenie organu nadzoru, żaden z przywołanych przepisów prawa nie uprawnia Rady do włączenia zadania w postaci sportu w zakres zadań samorządowej instytucji kultury jaką jest GOK.

Należy zwrócić uwagę, że art. 14 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) określa, że zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe.

Niniejszy przepis w sposób jednoznaczny przesądza o tym w jakiej formie prawnej gmina można realizować zadanie dotyczące sportu. Oznacza to tym samym, że nie istnieje możliwość realizacji zadania własnego w postaci sportu przez samorządową instytucję kultury.

Stanowisko organu nadzoru opiera się na orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lipca 2012 r., orzekając o braku możliwości wyposażenia instytucji kultury w zadanie w postaci sportu, wskazał na odrębne zasady finansowania samorządowych zakładów budżetowych oraz instytucji kultury: samorządowe zakłady budżetowe (...) są jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, działającymi na podstawie statutu, określającego w szczególności nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. (...) Samorządowe instytucje kultury mają osobowość prawną, są odrębnym od gminy podmiotem prawa, dysponują majątkiem, środkami trwałymi, samodzielnie gospodarują w ramach posiadanych środków, organizator nie odpowiada za ich zobowiązania. Finansowanie instytucji kultury jako odrębnych podmiotów odbywa się na innych zasadach niż zadania z zakresu sportu (zob. sygn. akt II OSK 957/12, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl). Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 20 sierpnia 2020 r. stwierdzając, że zadania z zakresu sportu mogą być realizowane wyłącznie przez jednostkę organizacyjną gminy w postaci zakładu budżetowego oraz, że: realizowanie w ramach jednego podmiotu wspólnie wyżej wymienionych zadań (z zakresu kultury i sportu) jest niedopuszczalne, bowiem finansowanie instytucji kultury, jako odrębnych podmiotów, odbywa się na innych zasadach niż zadania z zakresu sportu (por. sygn. akt II SA/Ol 426/20, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. stwierdził, iż samodzielność instytucji kultury jako osoby prawnej, oznacza także (...), że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury (sygn. I SA/Wa 134/08, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Podsumowując należy stwierdzić, że nie ma prawnej możliwości realizacji zadania w postaci sportu przez samorządową instytucję kultury. Zwrócić natomiast należy uwagę na to, że obowiązujące przepisy prawa dają gminie różnorodne możliwości realizacji zadania własnego w postaci kultury fizycznej, której częścią jest sport (art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie), w szczególności w postaci samorządowego zakładu budżetowego, czy finansowania celu publicznego z zakresu sportu na mocy uchwały organu stanowiącego podjętej na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie.

Zdaniem organu nadzoru również zadania wskazane w § 8 takie jak: *działalność usługowa w zakresie prawem przewidzianym* (pkt 12), *tworzenie i prowadzenie świetlic, klubów* (pkt 14), *świadczenie usług komputerowych, fotograficznych, fonograficznych, filmowych, plastycznych, nagłaśniania imprez oraz innych usług w ramach kultury i promocji* (pkt 16); *organizacja szkoleń na zlecenie zainteresowanych organizacji i instytucji związanych z działalnością kulturalną* (pkt 18), *prowadzenie działalności handlowej i gastronomicznej* (pkt 19); *sprzedaż wyrobów artystycznych* (pkt 19); *wykonywanie zadań zleconych przez Organizatora* (pkt 20) zostały podjęte z naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 9 ust. 1 i art. 1 ust. 1 ustawy

o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że ww. zadania GOK ustalone przez Radę Gmin w Rozdziale 2 pt. *Cele i zadania* stanowią działalność inną niż kulturalna, które zapewne nie polegają na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury.

W ocenie organu nadzoru uchwała wraz ze statutem jest wewnętrznie niespójna i niejasna, a sposób sformułowania jej poszczególnych przepisów budzić będzie istotne wątpliwości interpretacyjne, co narusza zasadę przyzwoitej legislacji. W treści § 4 uchwały określono, że *uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*, natomiast w treści statutu, który stanowi integralną część uchwały w § 18 Statutu ust. 4 i ust. 5 odpowiednio mają następujące brzmienie: „4. *Niniejszy statut zaczyna obowiązywać z dniem podpisania uchwały*” i „5. *Z dniem wejścia w życie niniejszego statutu traci moc dotychczasowy statut GOK*”. Wobec powyższego nie jest możliwe ustalenie daty, od kiedy przedmiotowy statut będzie obowiązywał. Tak zredagowana uchwała jest uchwałą wewnętrznie sprzeczną, skoro z jednej strony wskazano, że statut zaczyna obowiązywać z dniem podpisania uchwały, a z drugiej strony uchwała wchodzi w życie dopiero po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tego rodzaju postępowania nie sposób pogodzić z zasadą, że organy władzy publicznej działają na podstawie i granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Wskazać należy, że zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, podstawą działalności gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”. Tym samym, przepisy ustawy o finansach publicznych definiując plan dochodów i wydatków posługują się nazwą „planu finansowego” jednostki budżetowej, a nie jak to uczyniono w § 17 Statutu zdanie pierwsze, że „Podstawą gospodarki finansowej GOK jest roczny plan finansowy, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem dotacji określonych w budżecie Gminy”.

Odnosząc się z kolei do treści samej uchwały, to w ocenie organu nadzoru za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 3 uchwały. W przepisie tym Rada postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwał: 1) *Uchwała Nr XV/82/2011 z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie statutu Gminnego Ośrodka Kultury „Jemiola” w Ślemieniu*; 2) *Uchwała Nr XXV.127.2012 z dnia 30 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia zmian w statucie Gminnego Ośrodka Kultury „Jemiola” w Ślemieniu*; 3) *Uchwała Nr XLII.233.2013 z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia zmian w statucie Gminnego Ośrodka Kultury „Jemiola” w Ślemieniu*.

Uchylenie ww. uchwał jest nieprawidłowym działaniem Rady Gminy. Należy zauważyć, że jak ustalił organ nadzoru, ww. dwie uchwały weszły w życie z dniem podjęcia i w jednej określono datę dzienną wejścia w życie. Ww. uchwały nie zawierają regulacji, dotyczących ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest uchylenie aktem prawa miejscowego uchwały nie posiadającej takiego charakteru. Uchylenie uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała uchylająca weszła w życie.

Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Nie może być tak, by pierwotny akt nie był opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a już uchylenie tego aktu w tym dzienniku promulgacyjnym było publikowane. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i chaos w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym publikatorze.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy podejmując przedmiotową uchwałę w sposób istotny naruszyła przepis art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 18c ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej i art. 7 Konstytucji RP. Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII.271.2022 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 5 maja 2022 w sprawie: nadania nowego statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Gminny Ośrodek Kultury „Jemiola” w Ślemieniu - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

**Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**