



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 listopada 2022 r.

Poz. 7033

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.868.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 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 XXVII/361/2022 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 29 września 2022 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Zebrzydowicach, w całości, jako sprzecznej z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 września 2022 roku Rada Gminy Zebrzydowice podjęła uchwałę Nr XXVII/361/2022 uchwalenia statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Zebrzydowicach w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały – zwanym dalej: „Statut”.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wywiodła z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu 4 października 2022 roku.

W toku analizy prawnej uchwały organ nadzoru doszedł do przekonania, że jest ona niezgodna z prawem.

W myśl art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, dalej jako „ustawa”, instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1). Zgodnie z kolei z art. 13 ust. 2 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.

Natomiast stosownie do art. 13 ust. 3 ustawy, 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.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 13 ust. 1 ustawy zawarte zostało upoważnienie dla organizatora do nadania statutu utworzonej 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 kategorią 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 powyższej instytucji kultury, na skutek niewyczerpujących regulacji uchwały został pozbawiony jednego z elementów obligatoryjnych.

W ocenie organu nadzoru Statut ten nie zawiera elementu wskazanego przepisem art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, to jest nie określa sposobu powoływania organów zarządzających.

Przepisem § 6 ust. 2 Statutu, Rada przewidziała, że: Dyrektora GOK powołuje i odwołuje Wójt Gminy Zebrzydowice, ustalając zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.).

Regulacja ta jest jednakże niewystarczająca i nie spełnia wymogów poprawnej realizacji delegacji ustawowej w zakresie sposobu powoływania organów zarządzających.

Wolą ustawodawcy statut, nadany uchwałą Rady Gminy, powinien wskazywać, jakie są organy zarządzające instytucji kultury oraz określać sposób ich powoływania. Ustawa wskazuje na trzy 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. Do wyboru zarządcy stosuje się przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. 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 § 6 ust. 2 Statutu o powołaniu i odwołaniu dyrektora instytucji zgodnie z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej 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.

Charakter normatywny uchwały podjętej na podstawie przepisu art. 13 ust. 2 ustawy – stanowiącej akt prawa miejscowego – przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową. Rada gminy zatem, nadając statut gminnej instytucji kultury, winna zamieścić w przedmiotowej uchwale postanowienia odnoszące się do wszystkich elementów wymienionych w art. 13 ust. 2 ww. ustawy. Brak w statucie któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów, skutkuje istotnym naruszeniem zarówno normy kompetencyjnej wynikającej z art. 13 ust. 2 ww. ustawy, jak i konstytucyjnej zasady legalności aktu prawa miejscowego. Powinnością, a zatem obowiązkiem rady gminy, jest respektowanie zakresu przedmiotowego wyznaczonego przepisem art. 13 ust. 2 pkt 1-6 ustawy.

Analizując przepisy uchwały należy uznać, że pozbawiona jest ona ustawowego elementu obligatoryjnego, a tym samym stwierdzenie jej nieważności w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Realizacja dyspozycji normy upoważniającej nie sprowadza się jedynie do wyczerpania elementów obligatoryjnych określonych w powołanych wyżej przepisach ustawy. Jest ona także działalnością prawotwórczą, która uwzględnia wszystkie relewantne przepisy (rangi ustawowej), które w sposób bezpośredni lub pośredni przepis art. 13 ust. 2 ustawy dookreślają. Za istotnie naruszające prawo uznaje się te postanowienia uchwały, które wykraczają poza delegację ustawową, tj. które regulują kwestie nieobjęte normą upoważniającą, włączając w to postanowienia, które powtarzają lub modyfikują przepisy aktów wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa.

W kontekście powyższego za istotnie naruszające prawo, należy uznać następujące przepisy:

- § 2 uchwały – przewidujący utratę mocy obowiązującej uchwały Nr XXIII/119/07 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Zebrzydowicach, ze zmianami – należy zauważyć, że uchylana uchwała nie była ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w trybie przewidzianym dla publikowania aktów prawa miejscowego, w konsekwencji czego nadano jej charakter uchwały „zwykłej”, tym samym niedopuszczalne jest rozstrzygnięcie o jej mocy obowiązującej uchwałą stanowiąc akt prawa miejscowego. Ponadto przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego powodu – ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne;

- § 1 Statutu w zakresie sformułowania: *działa na podstawie:*

a) ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2022 roku poz. 559 ze zm.)

b) ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz. U z 2020 roku, poz. 194)

c) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity z 2021 roku poz. 305 ze zm.)

d) niniejszego Statutu.

Przepis § 1 Statutu – przewidujący działanie instytucji kultury na podstawie wskazanych ustaw narusza wynikającą z art. 87 Konstytucji RP zasadę hierarchicznej budowy źródeł prawa, w ocenie organu nadzoru akt prawa miejscowego nie może przesądzać o obowiązaniu i stosowaniu aktów hierarchicznie wyższych, którymi są ustawy;

- § 3 ust. 2 Statutu wskazujący, że organizator zapewnia środki niezbędne do prowadzenia działalności kulturalnej oraz utrzymania obiektów, w których ta działalność jest prowadzona, oraz § 7 ust. 1 Statutu, zgodnie z którym *Organizator zapewnia GOK środki niezbędne do prowadzenia działalności kulturalnej oraz utrzymanie obiektów, w których działalność jest prowadzona*. Przepisy te regulują tę samą materię, co stanowi naruszenie zasad przyzwoitej legislacji. Jednocześnie ww. regulacje wykraczają poza delegację ustawową i stanowią powtórzenie art. 12 ustawy. Wymaga podkreślenia, że powtórzenie (jak również modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. *Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- § 3 ust. 4 Statutu, rozstrzygający o osobowości prawnej instytucji kultury i o wpisie do odpowiedniego rejestru; przepis ten wkracza w materię ustawową określoną w art. 14 ust. 1 ustawy;

- § 4 ust. 3 Statutu w zakresie wyrazu *między innymi*, § 5 Statutu w zakresie wyrażenia: *do podstawowych*, § 5 ust. 14 Statutu, § 7 ust. 6 lit. f Statutu – są to przepisy tworzące otwarte katalogi zadań GOK i źródeł finansowania; w ocenie organu nadzoru przepisy sformułowane w powyższy sposób umożliwiają realizację zadań czy pozyskiwanie źródeł finansowania nie przewidzianych w Statucie, czyniąc go tym samym aktem blankietowym, a nie jak wymaga tego ustawa aktem konstytuującym;

- § 7 ust. 4 Statutu GOK może prowadzić działalność gospodarczą celem pozyskiwania dodatkowych środków finansowych w zakresie (...). Tym samym postanowiono jedynie o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w przyszłości. Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 Statut zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. W opinii organu nadzoru natomiast, jeżeli zamiarem uchwalodawcy było prowadzenie przez GOK działalności innej niż

kulturalna winien był to zrobić w sposób kategoryczny, a nie przewidywać jedynie taką możliwość. Statut bowiem, jako podstawowy akt działalności instytucji kultury, powinien zawierać konkretne, precyzyjne i rzeczywiste unormowania odpowiadające określonej sytuacji faktycznej. Nie może to być akt zakładający jedynie pewne ewentualne możliwości, z których dyrektor skorzysta bądź też nie. Przedmiotowa 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 6 ustawy;

- § 3 ust. 1, § 3 ust. 3, § 6 ust. 3, § 6 ust. 4, § 7 ust. 2, § 7 ust. 3 Statutu, jako przekraczające zakres upoważnienia ustawowego określonego przepisem art. 13 ust. 2 ustawy; zgodnie z jego treścią bowiem „Statut zawiera:”, powyższe kategoryczne sformułowanie przepisu formułuje zamknięty katalog spraw podlegających regulacji w drodze statutu, tym samym wszelkie unormowania uchwały, które regulują kwestie nie wskazane w tym przepisie, należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXVII/361/2022 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 29 września 2022 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Zebrzydowicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **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**