



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 01 grudnia 2022 r.

Poz. 7737

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.947.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 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 XLII/412/2022 Rady Gminy Jaworze z dnia 27 października 2022 r. w sprawie nadania Statutu Centrum Kultury Jaworze, w całości jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z 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 27 października 2022r. Rada Gminy Jaworze podjęła uchwałę Nr XLII/412/2022 w sprawie nadania Statutu Centrum Kultury Jaworze, dalej jako „uchwała”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy *instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora*. Z kolei ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że *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.*

Zgodnie zaś z 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.

Podkreślenia wymaga, iż z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zdaniem organu nadzoru analizowany Statut nie zawiera wszystkich elementów obligatoryjnych wymienionych w art. 13 ust. 2 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności w całości.

Rada Gminy, zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, powinna określić w Statucie m.in. organy zarządzające oraz sposób ich powoływania. W przedmiotowym Statucie w odniesieniu do organu zarządzającego Rada wprawdzie podjęła próbę uregulowania sposobu powoływania tego organu, jednakże regulacja zawarta w § 7 ust. 1 uchwały jest niewystarczająca i nie spełnia wymogów poprawnej realizacji delegacji ustawowej, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *Wójt Gminy zatrudnia Dyrektora Centrum Kultury Jaworze i jest jego przełożonym służbowym w rozumieniu Kodeksu Pracy oraz aktów normatywnych*.

W ocenie organu nadzoru przepis ten nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej, bowiem statut nadawany uchwałą rady gminy powinien wskazywać, jakie są organy zarządzające instytucji kultury oraz określać sposób ich powoływania. Należy zauważyć, że 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 wyłonienie 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) na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją. Jednak w założeniu ustawodawcy swoboda organu wykonawczego w wyborze jednego z przewidzianych w ustawie 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. Wskazuje na to przede wszystkim ustrojowy charakter tego typu aktu, mający rozstrzygające znaczenie dla podstaw działalności danej jednostki organizacyjnej (na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy). Brak precyzyjnego wskazania przez organ stanowiący, który z trzech trybów powołania dyrektora przewidzianych w ustawie będzie miał zastosowanie w przypadku tej instytucji kultury, będzie równoznaczne z brakiem określenia sposobu powołania organu zarządzającego (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2022 r., sygn. akt III OSK 754/21, opubl. LEX nr 3354772). Trzeba mieć na względzie, że brak konkretnych regulacji w zakresie sposobu powoływania dyrektora GOK-u w uchwale Rady pozostawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu Gminy, wykonującemu zadania organizatora instytucji kultury, podczas gdy z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika kompetencja Rady Gminy do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego. Ponadto pozostawienie organowi wykonawczemu dowolności w wyborze zasad i trybu powołania dyrektora – w istocie wypacza sens art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17.09.2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 580/18, opubl. LEX nr 2566401).

Reasumując, analizowana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP, bowiem nie zawiera elementu obligatoryjnego, tj. nie określa prawidłowo sposobu powołania dyrektora instytucji, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości:

Przepis § 1 ust. 2 stanowi, iż: *Centrum Kultury Jaworze działa na podstawie:*

- 1) *ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.)*
- 2) *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)*
- 3) *ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)*
- 4) *ustawy z dnia 24 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.)*
- 5) *postanowień niniejszego statutu*
- 6) *innymi właściwymi aktami prawnymi.*

Zgodnie z § 1 uchwały *Organizatorem Centrum Kultury Jaworze jest Gmina Jaworze (ust. 3), Nadzór i kontrolę nad Jednostką sprawuje Wójt Gminy Jaworze (ust. 4).* Natomiast zgodnie z § 11 ust. 2 uchwały *Podstawą gospodarki finansowej Centrum Kultury Jaworze jest roczny plan finansowy ustalony przez Dyrektora Centrum Kultury Jaworze z zachowaniem wysokości dotacji Organizatora.* Jak wskazano w § 7 ust. 3 uchwały *Dyrektor nawiązuje stosunek pracy z pozostałymi pracownikami Centrum Kultury Jaworze określając warunki pracy i płacy zgodnie z przepisami obowiązującymi instytucje kultury, z uwzględnieniem środków przewidzianych w uchwale budżetowej Gminy Jaworze.*

Powyżej wskazane przepisy należy uznać za istotnie naruszające prawo, 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.

W § 1 ust. 5 uchwały postanowiono, iż *Centrum Kultury Jaworze jest wpisane w gminnym rejestrze instytucji kultury prowadzonym przez Organizatora.*

Przepis ten, stanowiący o wpisie do odpowiedniego rejestru ma charakter wyłącznie informacyjny.

Powyżej przytoczony przepis 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 obowiązywaniu i stosowaniu aktów hierarchicznie wyższych, którymi są ustawy.

W § 11 ust. 3 uchwały postanowiono, iż *Działalność Centrum Kultury Jaworze jest finansowana poprzez:*

- 1) *dotacje podmiotowe i dotacje celowe otrzymywane od Organizatora,*
 - 2) *dotacje celowe z budżetu państwa,*
 - 3) *fundusze celowe,*
 - 4) *fundusze Unii Europejskiej,*
 - 5) *darowizny, spadki,*
 - 6) *kredyty bankowe, odsetki z lokat bankowych,*
 - 7) *inne.*
4. *Źródłami środków finansowych Centrum Kultury Jaworze są przychody z prowadzonej działalności, w tym:*
- 1) *przychody z działalności gospodarczej,*
 - 2) *przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych,*
 - 3) *przychody ze sprzedaży składników majątku,*

4) inne źródła.

Przytoczone przepisy tworzące otwarte katalogi źródeł finansowania. W ocenie organu nadzoru przepisy sformułowane w powyższy sposób umożliwiają pozyskiwanie źródeł finansowania w sposób nie przewidziany w Statucie, czyniąc go tym samym aktem blankietowym, a nie jak wymaga tego ustawa aktem konstytuującym. Powyższa argumentacja znajduje zastosowanie w stosunku do zakwestionowania przepisu § 6 ust. 3 uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLII/412/2022 Rady Gminy Jaworze z dnia 27 października 2022 r. w sprawie nadania Statutu Centrum Kultury Jaworze – 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