



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 marca 2023 r.

Poz. 2160

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.199.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1114/LXX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury Miejskiego Domu Kultury Kazimierz i Miejskiego Klubu Maczki i utworzenie samorządowej instytucji kultury o nazwie Przystanek Otwartej Kultury, dalej jako „uchwała” – w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa” w związku z art. 11 ust. 1 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 26 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Sosnowcu przyjęła uchwałę Nr 1114/LXX/2023 w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury Miejskiego Domu Kultury Kazimierz i Miejskiego Klubu Maczki i utworzenia samorządowej instytucji kultury o nazwie Przystanek Otwartej Kultury. Załączniki do uchwały stanowią: akt o połączeniu samorządowych instytucji kultury (załącznik Nr 1 do uchwały) oraz statut Przystanku Otwartej Kultury (załącznik Nr 2 do uchwały). W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 1 i 2, art. 13 ust. 1, art. 18 ust. 1 i art. 19 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 stycznia 2023 r.

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

Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, organizator wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, w którym określa jej przedmiot działania, nazwę i siedzibę, a także określa czy dana instytucja kultury jest instytucją artystyczną w rozumieniu ust. 2. Może być utworzona instytucja kultury prowadząca działalność kulturalną w więcej niż jednej formie organizacyjnej, wymienionej w art. 2. Artykuł 13 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

Natomiast, z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych (art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru wskazuje, iż instytucja gminna, to szczególnego rodzaju gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustawa o charakterze prawa materialnego) kompetencji, która ma

charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dalej należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru § 1, § 2 oraz § 4 uchwały są sprzeczne z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Rada Miejska przedmiotową uchwałą określiła, że:

§ 1. Z dniem 31 marca 2023 roku dokonuje się połączenia samorządowych instytucji kultury tj. Miejskiego Domu Kultury Kazimierz i Miejskiego Klubu Maczki, dla których organizatorem jest Gmina Sosnowiec, w samorządową instytucję kultury pod nazwą: Przystanek Otwartej Kultury.

§ 2. Akt o połączeniu samorządowych instytucji kultury stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 3. Nadaje się statut Przystankowi Otwartej Kultury, w brzmieniu określonym w załączniku nr 2 do niniejszej uchwały.

§ 4. 1. Przystanek Otwartej Kultury uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru instytucji kultury.

2. Z dniem wpisu do rejestru instytucji kultury nowo utworzonej instytucji kultury o nazwie Przystanek Otwartej Kultury, wykreśleniu ulegają łączone instytucje kultury o których mowa w § 1.

§ 5. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Sosnowca.

§ 6. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Sosnowcu prawidłowo zakwalifikowała nadanie statutu *Przystankowi Otwartej Kultury* do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Natomiast, uchwała w przedmiocie połączenia samorządowych instytucji kultury (nadania aktu o połączeniu i utworzeniu samorządowej instytucji kultury o nazwie *Przystanek Otwartej Kultury*) nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu we wskazanym powyżej publikatorze. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy uchwały o połączeniu i utworzeniu instytucji kultury adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa wewnątrznie obowiązującego. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących. Adresatem takiej uchwały nie jest bowiem społeczność lokalna. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego.

Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W treści uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, iż *Przedmiotowa uchwała natomiast w wadliwy sposób jednym aktem utworzyła określoną samorządową instytucję kultury i nadała jej statut ustalając, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, podczas gdy statut powinien wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym.(...) instytucja gminna /w niniejszej sprawie gminna instytucja kultury/, to taka, szczególnego rodzaju, gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa /ustaw o charakterze prawa materialnego/ kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych. Już tylko ta okoliczność przemawia za tym, że uchwała rady gminy regulująca organizację takiej jednostki w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści ma normatywny charakter jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim*

dzienniku urzędowym /art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych/.

Tym samym Rada Miejska w sposób niedopuszczalny nadała części postanowień uchwały walor aktu prawa miejscowego. W związku z powyższym należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała nie przewidująca dla części swych przepisów właściwego trybu nabycia mocy obowiązującej – istotnie narusza prawo.

Ponadto organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści ww. uchwały stwierdza, iż za niezgodny z prawem uznać należy § 4 uchwały, który wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza art. 14 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora* oraz art. 19 ust. 5 ustawy zgodnie z którym *z dniem wpisu do rejestru nowo utworzonej instytucji kultury organizator wykreśla z rejestru instytucje kultury, które uległy połączeniu*. Tym samym to z ww. przepisów ustawy wynika uzyskanie osobowości prawnej przez samorządową instytucję kultury. Tak więc zdaniem organu nadzoru przepis § 4 uchwały zbędnie powtarza treść przepisów ustawowych. Wymaga podkreślenia, że powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. *Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, 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).

W ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem uznać należy § 4 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały przewidujący, iż *Pracownicy połączonych instytucji kultury, z dniem wpisu do rejestru instytucji kultury, stają się pracownikami Przystanku Otwartej Kultury, który przejmuje wszelkie prawa i obowiązki wynikające ze stosunków pracy*.

W ocenie organu nadzoru przywołana regulacja uchwały jest nieprawidłowa, bowiem Rada Miejska nie ma prawnego umocowania do decydowania o stosunku pracy pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury. Rada Miejska nie jest pracodawcą dla tych pracowników. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji umożliwiających decydowanie w kwestiach związanych z realizacją uprawnień pracodawcy, dlatego też Rada Miejska w Sosnowcu nie jest właściwa do przyjęcia zawartych w § 4 ust. 2 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały postanowień i jako takie powinny one zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

W ocenie organu nadzoru również statut Przystanku Otwartej Kultury stanowiący załącznik Nr 2 do niniejszej uchwały jest niezgodny 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 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 *ius 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 załącznik Nr 2 do uchwały, zdaniem organu nadzoru zawiera nieprawidłowości.

Regulacja zawarta w § 6 ust. 1 załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie zwrotu *w szczególności* powoduje niejasność i nieprecyzyjność załącznika Nr 2 do uchwały, gdyż ustala otwarty katalog zakresu działalności Przystanku Otwartej Kultury w Sosnowcu, co może prowadzić do powiększenia zadań Ośrodka bez uprzedniej zmiany Statutu w powyższym zakresie. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa, tj. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie treścią art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. OTK-A 2002/3/33) podniósł, iż przepisy prawne *muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.* Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: *Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. (...).*

Przepisem § 7 ust 2 załącznika Nr 2 do uchwały Rada postanowiła, że *Dyrektor może powołać Zastępcę Dyrektora, po zasięgnięciu opinii Organizatora, określając jednocześnie zakres obowiązków Zastępcy. W przypadku powołania Zastępcy Dyrektora Przystankiem kieruje Dyrektor, a w czasie jego nieobecności Zastępca Dyrektora.*

W ocenie organu nadzoru, statut, jako podstawowy akt działalności instytucji kultury, powinien zawierać kategoryczne unormowania odpowiadające rzeczywistej sytuacji, a nie przewidywać jedynie pewne możliwości. Możliwość powołania zastępcy dyrektora wynika już bowiem bezpośrednio z treści przepisu art. 15 ust. 8 ustawy, zgodnie z którym statut instytucji kultury może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora. W takim przypadku statut określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania. Oznacza to, że o fakcie istnienia stanowiska zastępcy dyrektora nie decyduje dyrektor instytucji, lecz jej organizator, przez określenie tego w statucie. Przez pojęcie „tryb powoływania i odwoływania” należy natomiast rozumieć postępowanie poprzedzające powołanie i odwołanie zastępcy dyrektora instytucji kultury, a zatem takie postanowienia, jak np. ustalenie konkursowego lub pozakonkursowego trybu jego powołania, obowiązku konsultacji z podmiotami spoza aparatu organizatora (np. stowarzyszeniami, związkami zawodowymi), szczegółowe przesłanki odwołania czy podmiot uprawniony do powołania i odwołania zastępcy dyrektora. Jeżeli w danej instytucji kultury ma być utworzone stanowisko zastępcy dyrektora, to rolą rady jest precyzyjne jednoznaczne wskazanie tego w statucie. Przedmiotowa regulacja powoduje zatem niejasność i nieprecyzyjność uchwały, co do powołania lub też nie stanowiska zastępcy dyrektora. Ponadto Rada przewidując możliwość utworzenia stanowiska zastępcy dyrektora nie określiła trybu jego odwołania, co stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 8 ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również regulacja zawarta w § 11 ust. 1 i ust. 3 Załącznika nr 2 do uchwały dotycząca jedynie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez Przystanek Otwartej Kultury w Sosnowcu.

Zdaniem organu nadzoru to ustawa sygnalizuje możliwość prowadzenia przez instytucję kultury działalności innej niż kulturalna, zatem rolą organu nadającego statut nie jest powtarzanie możliwości prowadzenia takiej działalności, lecz dookreślenie w nim precyzyjnie, czy działalność taka będzie prowadzona oraz w jakim zakresie. Przedmiotowa regulacja powoduje zatem niejasność i nieprecyzyjność uchwały, co do prowadzenia lub też nie, określonej działalności gospodarczej. Jeżeli rada gminy zamierza dopuścić do

wykonywania innej działalności, to statut powinien określić w sposób jednoznaczny rodzaj i zakres tej działalności. Z tych przyczyn Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Za istotnie naruszające prawo należy uznać również postanowienia uchwały, które powtarzają przepisy aktów wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa tj. przepis § 3 załącznika Nr 2 do uchwały stanowiący powtórzenie art. 14 ust. 1 ustawy oraz przepis § 8 ust. 2 załącznika Nr 2 do uchwały stanowiący powtórzenie art. 15 ust. 2 zdanie drugie ustawy.

Nadto, organ nadzoru sygnalizuje, iż nie jest możliwe stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w § 1, w § 2 uchwały dot. połączenia i nadania aktu o połączeniu i utworzeniu samorządowej instytucji kultury o nazwie Przystanek Otwartej Kultury. Konsekwencją uchylenia przepisów o połączeniu i nadaniu aktu o połączeniu i utworzeniu instytucji kultury jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również pozostałych przepisów uchwały, tj. dotyczących nadania statutu przedmiotowej instytucji. Nie może bowiem ostać się statut instytucji kultury, co do której zostaną uchylone przepisy stanowiące podstawę jej utworzenia.

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 1114/LXX/2023 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 stycznia 2023 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury Miejskiego Domu Kultury Kazimierz i Miejskiego Klubu Maczki i utworzenie samorządowej instytucji kultury o nazwie Przystanek Otwartej Kultury, 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