



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 17 marca 2023 r.

Poz. 2441

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.283.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 marca 2023 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIV/396/2023 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 14 lutego 2023 r. w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury – Gminnemu Centrum Biblioteczno-Kulturalnemu w Krzanowicach, w części określonej w § 7 wraz z poprzedzającym go tytułem: „III. PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI INNEJ NIŻ KULTURALNA” Statutu, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 6 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. 2 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 14 lutego 2023 r. Rada Miejska w Krzanowicach przyjęła uchwałę Nr LIV/396/2023 w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury – Gminnemu Centrum Biblioteczno-Kulturalnemu w Krzanowicach, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Gminnego Centrum Biblioteczno-Kulturalnego w Krzanowicach*, dalej jako „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 9 ust. 1 i 2, art. 13 ust. 1 i 2, art. 19 ust. 4 ustawy oraz art. 10, art. 13 ust. 1, art. 18 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2393).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 lutego 2023 r.

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

Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1-ust. 3 ustawy:

1. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

2. 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.

3. 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.

W ocenie organu nadzoru, z powołanego wyżej przepisu ustawy wynika, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest upoważniony do nadania statutu samorządowej instytucji kultury. Katalog spraw, jakie stanowią treść statutu, jest katalogiem zamkniętym, nie poprzedzonym określeniem „w szczególności” pozwalającym uchwałodawcy na poszerzanie zawartości aktu. Jednocześnie wszystkie elementy treści statutu stanowią składniki niezbędne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 września 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 580/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo należy wskazać, że na podstawie art. 10 ustawy o bibliotekach – *Biblioteka może stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną albo wchodzić w skład innej jednostki*. Z kolei art. 18 ust. 4 tej ustawy stanowi, że: *Organizację oraz szczegółowy zakres działania biblioteki publicznej wchodzącej w skład innej instytucji kultury określa organizator w statucie tej instytucji kultury*.

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 7 wraz z poprzedzającym go tytułem: „III. PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI INNEJ NIŻ KULTURALNA” Statutu istotnie narusza art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w ww. regulacji Statutu wskazała, co następuje:

### **III. PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI INNEJ NIŻ KULTURALNA**

§ 7. Centrum może prowadzić dodatkową działalność, w tym odpłatną, w następującym zakresie:

- 1) wynajmu sal, pokoi, pomieszczeń i sprzętu;
- 2) działalności wydawniczej związanej z promocją swojej działalności, a także opracowywania publikacji i materiałów reklamowych;
- 3) sprzedaży publikacji i materiałów oraz usług reklamowych;
- 4) sprzedaży towarów, w tym przeznaczonych do konsumpcji;
- 5) prowadzenie szkoleń, warsztatów i kursów;
- 6) organizowanie na zlecenie innych podmiotów imprez kulturalnych, rozrywkowych i okolicznościowych;
- 7) udostępnienie powierzchni reklamowej.

Rada podjęła zatem próbę uregulowania w § 7 Statutu materii przewidzianej w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy dotyczącej prowadzenia przez Gminne Centrum Biblioteczno-Kulturalne w Krzanowicach działalności innej niż kulturalna. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyżej cytowana regulacja Statutu istotnie narusza art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż dotyczy jedynie działań przyszłych i niepewnych w zakresie możliwości prowadzenia przez ww. Centrum działalności innej niż kulturalna. Rada, poprzez posłużenie się sformułowaniem „może prowadzić”, nie przesądziła bowiem jednoznacznie, czy ww. instytucja kultury będzie prowadziła działalność

szczegółowo opisaną w § 7 pkt 1-pkt 7 Statutu. Tymczasem, zgodnie z powołanym już wyżej art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, statut instytucji kultury zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Zatem dopiero jednoznaczne stwierdzenie, że Gminne Centrum Biblioteczno-Kulturalne będzie prowadziło taką działalność, otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do Statutu postanowień dotyczących jej prowadzenia. Posłużenie się przez Radę pojęciem „może prowadzić” sugeruje ponadto, że uchwałodawca reguluje sytuacje abstrakcyjne, mające miejsce nie teraz obecnie, ale dopiero w przyszłości.

W konsekwencji przedmiotowa regulacja Statutu jest również nieprecyzyjna, gdyż organ stanowiący gminy nie określił jednoznacznie, czy Gminne Centrum Biblioteczno-Kulturalne w Krzanowicach będzie prowadziło działalność inną niż kulturalna, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy. Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP 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). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co zobowiązuje organ stanowiący gminy do formułowania zawartych w uchwale postanowień w sposób jasny, czytelny i przejrzysty. Jednakże, co już wyżej wykazano, kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Krzanowicach w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części Statutu. Na marginesie należy zasygnalizować, że Gminne Centrum Biblioteczno-Kulturalne w Krzanowicach może funkcjonować bez ww. fakultatywnego elementu Statutu. Omawiany element Statutu może zostać określony przez organ stanowiący gminy poprzez zmianę tego Statutu, polegającą na dodaniu precyzyjnych (jednoznacznych) regulacji w zakresie zamiaru prowadzenia przez tę instytucję działalności innej niż kulturalna.

Omawiane uchybienie w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 LIV/396/2023 Rady Miejskiej w Krzanowicach z dnia 14 lutego 2023 r. w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury – Gminnemu Centrum Biblioteczno-Kulturalnemu w Krzanowicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**