



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 maja 2025 r.

Poz. 3205

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.273.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/87/2025 Rady Powiatu Raciborskiego z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Domowi Kultury w Raciborzu, w całości, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), dalej jako: *ustawa*, oraz z art. 2 w zw. z art. 7 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2025 r. Rada Powiatu Raciborskiego podjęła uchwałę Nr XI/87/2025 w sprawie nadania statutu Powiatowemu Domowi Kultury w Raciborzu, dalej jako: „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Powiatowego Domu Kultury w Raciborzu*, dalej jako: „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in.: 13 ust. 1 i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona sprzeczna z prawem.

Zgodnie z przepisami 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 powołanych wyżej przepisów 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/Gl 580/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 Rada Powiatu Raciborskiego nie wypełnia delegacji ustawowej w zakresie określenia sposobu powoływania organów doradczych, co stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada w przepisach Rozdziału 3. Statutu (Organ Zarządzający Instytucją Kultury) uregulowała jedynie kwestię związaną z funkcjonowaniem oraz powołaniem i odwołaniem dyrektora – który został określony jako organ zarządzający instytucją kultury. Tymczasem przepis art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy wymaga uregulowania w statucie instytucji kultury także funkcjonowania organu, lub organów, które będą pełniły funkcję doradczą w danej jednostce.

Wobec niewypełnienia przez Radę Powiatu delegacji ustawowej zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Wskazując na dalsze istotne naruszenia prawa w uchwale, organ nadzoru zauważa, że Rada w § 1 Statutu postanowiła, iż: *Powiatowy Dom Kultury w Raciborzu jest samorządową instytucją kultury prowadzoną przez Powiat Raciborski działającą na podstawie:*

- 1) *ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87 z późn. zm.),*
- 2) *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.),*
- 3) *niniejszego statutu.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 1 Statutu zawierający wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa wskazany Dom Kultury wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Powiatu nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Powiatu nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu,

którymi są ustawy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku: Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową (sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA). Stwierdzić należy, że rada powiatu obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla rady powiatu uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną § 1 Statutu istotnie naruszyła prawo, to jest art. 13 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP. Nawet gdyby uznać, że powyższy przepis ma charakter nie normatywny, a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym.

W dalszej kolejności należy wskazać, że Rada w § 14 Statutu postanowiła w zakresie określenia źródeł finansowania jednostki, iż: *Źródła finansowania Instytucji Kultury:*

- 1) dotacje z budżetu Powiatu Raciborskiego;
- 2) wpływy uzyskiwane z prowadzonej działalności;
- 3) przychody z opłat za wstęp i udział w wystawach, koncertach, projekcjach filmów, przedstawieniach teatralnych oraz imprezach artystycznych i rozrywkowych oraz za wszelkie inne formy działalności prowadzonej przez Instytucję Kultury dostępne dla mieszkańców;
- 4) przychody z najmu i dzierżawy lokali, sprzętu technicznego oraz innych składników majątkowych;
- 5) środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych;
- 6) środki otrzymane z innych źródeł.

Użycie w § 14 pkt 6 Statutu zwrotu: *środki otrzymane z innych źródeł* sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie instytucji kultury 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. Oznacza to, że Rada we wskazanym § 14 pkt 6 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 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia 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 sprzeczności z określonym przepisem prawnym. 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/87/2025 Rady Powiatu Raciborskiego z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Domowi Kultury w Raciborzu – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym 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