



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2025 r.

Poz. 6264

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.619.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/228/25 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany statutu Teatru im. Adama Mickiewicza w Cieszynie, w części określonej w:

- 1) § 1 pkt 3 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 6 w zakresie wyrazu: „podstawowych” (zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia) załącznika do uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87 ze zm.),
- 2) § 1 pkt 4 lit. b uchwały, który dodaje ust. 5 w § 15 załącznika do uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2025 r. Rada Miejska Cieszyna przyjęła uchwałę Nr XVII/228/25 w sprawie zmiany statutu Teatru im. Adama Mickiewicza w Cieszynie, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy.

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

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.

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. Tym samym brak któregośkolwiek z ww. obligatoryjnych postanowień statutu prowadzi do uznania, że tak podjęta uchwała zawiera wadę istotną, uzasadniającą wyeliminowanie jej z obrotu prawnego (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).

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że jej § 1 pkt 3, który nadaje nowe brzmienie § 6 w zakresie wyrazu: „podstawowych” (zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia) załącznika do uchwały zmienianej, nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy. Rada Miejska w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. W uchwale nr XXVIII/290/13 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie nadania statutu Teatrowi im. Adama Mickiewicza w Cieszynie (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 6 marca 2013 r. poz. 2064) w załączniku stanowiącym statut Teatru im. Adama Mickiewicza w Cieszynie wprowadzić następujące zmiany:

3) § 6 otrzymuje brzmienie: „Do podstawowych zadań Teatru należy tworzenie, upowszechnianie i ochrona kultury przez:

1. Prezentację dorobku i twórczości artystycznej, w tym ruchu amatorskiego, z kraju i z zagranicy, poprzez organizowanie przedsięwzięć kulturalnych.

2. Edukację teatralną i wychowanie – w szczególności młodzieży – do roli odbiorców i współtwórców kultury.

3. Współpracę z podmiotami o celach zbieżnych ze statutowymi celami Teatru oraz których działalność może uzupełniać lub wspierać realizację celów i zadań Teatru.

4. Promowanie i kreowanie pozytywnego wizerunku miasta Cieszyna.”

Rada Miejska na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy była obowiązana w sposób precyzyjny określić zadania instytucji kultury (Teatru), jakie instytucja będzie realizować. Natomiast określenie zadań instytucji jako „podstawowych” – powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jakie są dokładnie zadania realizowane przez Teatr (tj. jakie będą dodatkowe zadania Teatru oprócz wymienionych w Statucie zadań podstawowych), jak również prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Miejska, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziany przez niniejszy Statut zakres zadań ww. instytucji kultury. Tymczasem, ustawodawca w art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy wprost zastrzegł, iż o zakresie działalności instytucji kultury decyduje organ stanowiący miasta w drodze nadanego przez siebie statutu tej instytucji. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiemu podmiotowi do realizacji innych zadań (niewynikających wprost ze statutu), nie wymienionych w statucie, i w innym trybie niż zmiana statutu tej instytucji, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Wobec powyższego,

wymieniona wyżej regulacja uchwały (w omawianym zakresie) nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, co stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Dalej należy podnieść, że § 1 pkt 4 lit. b uchwały, który dodaje ust. 5 w § 15 załącznika do uchwały zmienianej również nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. W omawianej regulacji uchwały wskazano:

§ 1. W uchwale nr XXVIII/290/13 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie nadania statutu Teatrowi im. Adama Mickiewicza w Cieszynie (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 6 marca 2013 r. poz. 2064) w załączniku stanowiącym statut Teatru im. Adama Mickiewicza w Cieszynie wprowadzić następujące zmiany:

4) w § 15:

b) dodaje się ust. 5 w brzmieniu: „5. Dyrektor może ustanawiać i odwoływać jednego zastępcę oraz określać zakres jego działania. Zastępca dyrektora podlega ujawnieniu w rejestrze instytucji kultury.”

Rada podjęła zatem próbę uregulowania w § 15 Statutu materii przewidzianej w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, tj. dotyczącej określenia organów zarządczych i doradczych oraz sposobu ich powoływania. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyżej cytowana regulacja uchwały dotyczy jedynie działań przyszłych i niepewnych w zakresie możliwości powołania zastępcy dyrektora Teatru. Rada, poprzez posłużenie się sformułowaniem „może”, nie przesądziła bowiem jednoznacznie, czy ww. instytucji będzie ustanowiony (powołany) ww. zastępca dyrektora. Tymczasem, zgodnie z powołanym już wyżej art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy organ stanowiący jest obowiązany w statucie instytucji kultury określić w sposób precyzyjny m.in. jej organy zarządcze. Zatem Rada Miejska powinna jednoznacznie określić, że w Teatrze będzie powołany ww. zastępca dyrektora. Posłużenie się przez Radę pojęciem „może” sugeruje ponadto, że uchwałodawca reguluje sytuacje abstrakcyjne, mające miejsce nie teraz obecnie, ale dopiero w przyszłości. W konsekwencji przedmiotowa regulacja uchwały jest również nieprecyzyjna, gdyż organ stanowiący miasta nie określił jednoznacznie, czy w ww. instytucji kultury będzie powołany ww. zastępca dyrektora.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Cieszyna w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 13 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie 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. 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 XVII/228/25 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany statutu Teatru im. Adama Mickiewicza w Cieszynie, 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