



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 sierpnia 2024 r.

Poz. 4170

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.11.3.2024.AK1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.),

**stwierdzam nieważność**

**§ 12 ust. 1 we fragmencie: „a w szczególności” załącznika do uchwały nr V/32/2024 Rady Miejskiej Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie uchwały w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury Miejsko Gminnego Ośrodka Kultury w Bystrzycy Kłodzkiej**

#### Uzasadnienie

Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej na sesji w dniu 28 czerwca 2024 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę nr V/32/2024 o zmianie uchwały w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury Miejsko Gminnego Ośrodka Kultury w Bystrzycy Kłodzkiej.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lipca 2024 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 12 ust. 1 we fragmencie: „a w szczególności” załącznika do uchwały nr V/32/2024 z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), polegającym na naruszeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie otwartego katalogu działalności innej niż kulturalna.**

Zgodnie z art. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przewiduje, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, ten zaś winien zawierać:

- 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 świetle delegacji ustawowej art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, prowadzona przez instytucję kultury inna niż kulturalna działalność musi być określona jednoznacznie. Użycie sformułowania „a w szczególności” przy określaniu zakresu prowadzonej działalności gospodarczej jest równoznaczne z użyciem katalogu niedomkniętego. Przepis wskazuje zatem zamknięty katalog zagadnień wymagających uregulowania w statucie. Oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien zrealizować upoważnienie ustawowe w pełni, w tym w sposób wyczerpujący określić działalność inną niż kulturalna, jeśli instytucja zamierza taką prowadzić. Wszystkie zagadnienia z ustawowego katalogu muszą być uregulowane w sposób ścisły. Niewypełnienie tej kompetencji stanowi o istotnym naruszeniu prawa przez organ gminy.

Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury (art. 9 ust. 1 ustawy). Uchwała ustanawiająca statut instytucji kultury jest aktem prawa miejscowego. W świetle art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zakres przedmiotowy statutu ma charakter zamknięty.

Akt prawa miejscowego jest prawem lokalnym obowiązującym na obszarze działania organów, które je ustanowiły i określa prawa i obowiązki wspólnoty samorządowej, a tym samym powinien charakteryzować się precyzją stanowiących przepisów. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych rada gminy stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy. Ustawodawca wprost i tylko i wyłącznie radę gminy, organ stanowiący powiatu, upoważnił do ustanowienia statutu instytucji kulturalnej i określił jego obligatoryjne elementy. Zgodnie z powołanym przepisem do obligatoryjnych elementów statutu należy określenie źródeł finansowania instytucji kultury oraz postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taka prowadzić.

W załączniku do Uchwały nr V/32/2024 Rady Miejskiej Bystrzycy Kłodzkiej o zmianie uchwały w sprawie utworzenia samorządowej instytucji kultury Miejsko Gminnego Ośrodka Kultury w Bystrzycy Kłodzkiej określono Statut Bystrzyckiego Ośrodka Kultury i Sportu im. Leona Kruczkowskiego w Bystrzycy Kłodzkiej (zwany dalej BOKiS). Wskazano w rozdziale 1 w sposób ogólny podstawowe zadania BOKiS. Ich sprecyzowanie zostało dokonane rozdziale 2 załącznika do uchwały. Przy czym, co należy podkreślić brzmienie rozdziału 2 w § 5 załącznika do uchwały, ma charakter zamknięty, co jest równoznaczne z ustanowieniem jasnego i precyzyjnego zakresu działalności, niedopuszczającego żadnego luzu decyzyjnego. Natomiast w § 12 ust. 1 Statutu postanowiono, iż BOKiS może prowadzić działalność gospodarczą niekolidującą z programem działania w celu pozyskiwania dodatkowych środków finansowych na cele statutowe, a w szczególności działalności wymienionej w punktach od 1 do 13.

Nadto należy wskazać, że interpretacja językowa postanowienia § 12 ust. 1 załącznika do uchwały prowadzi do wniosku, że BOKiS może podejmować inne działania, niż określone w § 12 ust. 1 załącznika do uchwały, a więc niewynikające ze statutu, co narusza art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ustawy. Tym samym Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie określając wprost działalności innej niż działalność kulturalna w postaci katalogu zamkniętego, dopuszczając luz decyzyjny w tym zakresie. Każde poszerzenie zakresu działalności BOKiS innej niż kulturalna, ponad ten określony w punktach 1 – 13 § 12 ust. 1 załącznika do uchwały wymagać będzie zmiany statutu zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Każdorazowo przekroczenie kompetencji oceniane musi być jako istotne naruszenie prawa.

Wskazać należy, że na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: „w szczególności” pełni co do istoty funkcję uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed zwrotem "w szczególności". Polega ono na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego. Przy czym w przypadku postanowienia § 12 ust. 1 we fragmencie: „w szczególności” załącznika do uchwały konstrukcja normatywna wskazuje nie na uszczegółowienie zakresu działalności i zakresu działalności innej kulturalna w statucie, lecz na upoważnienie do prowadzenia innej działalności niż wynikająca ze statutu BOKiS. Stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. Zwrot „w szczególności” powinien być stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii.

Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Zgodnie natomiast z intencją ustawodawcy organ nadający statut, którym jest Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej powinien określić wszystkie działania dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna. Użycie przez Radę zwrotu „w szczególności”, zgodnie z powyższym czyni z katalogu zadań wymienionych w § 12 ust.1 załącznika do przedmiotowej uchwały katalog otwarty, dopuszczając do realizacji również inne zadania w nim niewymienione. Zatem stworzenie katalogu otwartego działalności gospodarczej jest niezgodne z wolą ustawodawcy, gdyż pozwala innym podmiotom, w innym trybie niż zmiana uchwały rady gminy, decydować o tym zakresie. W rezultacie czego kwestionowany zapis uchwały może stanowić pewnego rodzaju domniemanie przekazania kompetencji w zakresie ustalania zakresu działalności gospodarczej innej niż działalność kulturalna innemu bliżej nieokreślonemu podmiotowi, do czego Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej nie została upoważniona. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Przepis art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) wskazał, cyt.: „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. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.”

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 21 maja 2020r., II 2828/19 wskazał, iż „O ile działalność inna niż kulturalna nie powinna być wymieniona szczegółowo, tak sformułowanie w treści statutu nie powinno pozostawiać wątpliwości, że zakres tej działalności nie będzie całkowicie odbiegał od celu, dla którego instytucja ta została powołana. Odmienna interpretacja normy art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest nieuprawniona, gdyż otwierałaby możliwość prowadzenia podwójnej działalności - jednej wynikającej ze statutu i drugiej, ustalonej autonomicznie przez instytucję kultury na podstawie: "obowiązujących przepisów". Taki dualizm prawnych podstaw (o różnej mocy prawnej), prowadzenia działalności przez instytucję kultury jest, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, niedopuszczalny. Ponadto NSA wskazał również, że „Nieuprawnione jest określenie innej działalności niż ta, do której została powołana instytucja kultury, w sposób niedookreślony i pozostawiający całkowitą swobodę interpretacyjną. Prawidłowa wykładnia przepisu art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej prowadzi do uznania, że organizator instytucji kultury może wskazać zakres działalności innej niż kulturalna (również działalności gospodarczej), ale musi być ona powiązana z celem działania instytucji i statut powinien to jasno, i precyzyjnie określać. Niedopuszczalne jest takie odesłanie do odrębnych przepisów w sytuacji, gdy to na organizatorze instytucji kultury ciąży obowiązek określenia zasad prowadzenia takiej działalności. Zbyt ogólnikowe określenie zakresu działalności gospodarczej instytucji kulturalnej powoduje niezgodność postanowień przedmiotowego statutu ze wskazanym przepisem.

W istocie więc § 12 ust. 1 Statutu narusza normę kompetencyjną z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, co stanowi o sprzeczności z prawem. W zakresie obligatoryjnego elementu statutu zawiera bowiem regulację niepełną, niedookreśloną, pozostawiającą swobodę interpretacyjną. Zgodzić się należy w pełni z twierdzeniem, że działalność inna niż kulturalna nie powinna być wymieniona szczegółowo, ale sformułowanie w treści statutu powinno nie pozostawiać wątpliwości, że zakres tej działalności nie będzie całkowicie odbiegał od celu, dla którego instytucja ta została powołana.

Prawidłowa wykładnia przepisu (art. 13 ust. 2 pkt 2 i 6 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) prowadzi do uznania, że organizator instytucji kultury może wskazać zakres działalności innej niż kulturalna (również działalności gospodarczej) ale statut powinien to jasno określać. Zakwestionowanym postanowieniem Statutu dokonano otwarcia katalogu określającego zakres działalności prowadzonej przez BOKiS. W ten sposób wręcz delegowano kompetencję do każdorazowego określania zakresu działalności

gospodarczej prowadzonej przez BOKiS, jako organu uprawnionego, na inny podmiot - w części w jakiej działalność ta nie została sprecyzowana w Statucie.

Organ nadzoru podkreśla, że rada gminy ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, a także musi przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które - zgodnie z art. 94 Konstytucji RP - są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że: „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1789/99). Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

W konkluzji stwierdzić należy, że zasadnym jest stwierdzenie nieważności Uchwały jedynie w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. w części § 12 ust. 1 załącznika do Uchwały. W pozostałych bowiem punktach tego postanowienia w sposób wyczerpujący określono zakres działalności gospodarczej możliwej do prowadzenia przez BOKiS.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
**Maciej Awizeń**