



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 sierpnia 2024 r.

Poz. 4428

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.104.5.2024.MN WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2024 r.

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**

**§ 7 we fragmencie: „w szczególności” i § 9 ust. 3 lit. g załącznika do uchwały nr IV/38/2024 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie zmiany nazwy Euroregionalnego Centrum Kultury i Komunikacji w Pieńsku oraz zmiany statutu instytucji kultury.**

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Pieńsku na sesji w dniu 25 lipca 2024 r. podjęła uchwałę nr IV/38/2024 w sprawie zmiany nazwy Euroregionalnego Centrum Kultury i Komunikacji w Pieńsku oraz zmiany statutu instytucji kultury, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 sierpnia 2024 r.

**W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:**

- **§ 7 we fragmencie: „w szczególności” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. 2024 r. poz. 87), zwanej dalej „ustawą”, polegającym na uregulowaniu działalności innej niż kulturalna w formie katalogu otwartego;**
- **§ 9 ust. 3 lit. g załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy, polegającym na naruszeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez niedookreślenie źródeł finansowania instytucji kultury.**

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Pieńsku, działając na podstawie art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy dokonała zmiany nazwy instytucji kultury z Euroregionalnego Centrum Kultury i Komunikacji w Pieńsku na Dom Kultury w Pieńsku oraz wprowadziła zmiany do statutu tej instytucji kultury.

Generalne upoważnienie do podjęcia uchwały ustalającej statut instytucji kultury ustawodawca przyznał radzie gminy w art. 13 ust. 1 ustawy stanowiąc, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Z kolei w ustępie 2 artykułu 13 tej ustawy określił elementy, jakie zawiera statut, mianowicie: 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.

## I

Wprowadzając w statucie postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, Rada Miejska w Pieńsku w §7 załącznika do uchwały ustaliła, że Dom Kultury w Pieńsku może prowadzić działalność gospodarczą, z której dochód służy realizacji celów statutowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami, obejmującą w szczególności: 1. Działalność usługową, marketingową, szkoleniową, reklamową i promocyjną oraz wynajem pomieszczeń i wyposażenia. 2. Działalność wydawniczą, w tym obrót prawami autorskimi i wydawniczymi. 3. Impresariat artystyczny. 4. Organizację imprez rozrywkowych, sportowo-rekreacyjnych, turystyczno-krajoznawczych oraz prowadzenie punktu informacyjnego w przedmiotowym zakresie. 5. Usługi fotograficzne, filmowe, plastyczne i kserograficzne. 6. Prowadzenie wypożyczalni kostiumów, rekwizytów, sprzętu sportowo-rekreacyjnego i technicznego. 7. Prowadzenie działalności handlowej w zakresie obrotu dziełami sztuki i artykułami użytku kulturalnego. 8. Realizację imprez zleconych (okolicznościowych, rodzinnych, sportowo-rekreacyjnych). 9. Świadczenie usług w zakresie rehabilitacji i ćwiczeń siłowych.

W świetle przywołanego powyżej art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy należy zaznaczyć, że to statut instytucji kultury ma zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Poprawna realizacja wynikającej z tego przepisu kompetencji ma o tyle istotne znaczenie, że statut gminnej instytucji kultury posiada szczególną rangę i zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego. Jeśli zatem ustawodawca przewidział, że to właśnie statut tego typu instytucji powinien określać, jakiego rodzaju działalność prowadzi, oprócz działalności kulturalnej, to organizator nie może dopuszczać innego, bliżej niesprecyzowanego trybu, w jakim postanowienia te będą uzupełniane. Tak więc, jeżeli organizator Domu Kultury w Pieńsku przewiduje prowadzenie innej działalności, niż wskazanej w §7 załącznika do uchwały, powinien regulacje te zamieścić w statucie. Trzeba przy tym zauważyć, że zakwestionowane w przywołanym przepisie sformułowanie „w szczególności” pozwala na bardzo szeroką interpretację, dopuszcza prowadzenie bliżej nieokreślonej działalności, bez odniesienia chociażby do celów głównych Domu Kultury, czy jego zadań statutowych. W regulacji wskazano jedynie, że środki w tej działalności służyć będą realizacji celów statutowych.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 stycznia 2013 r. (sygn. akt IV SA/Wr 673/12) stwierdził, że: „Analiza przytoczonego art. 13 ust. 2 ustawy prowadzi do wniosku, że przepis ten zawiera zamknięty katalog zagadnień wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Brak w tym przypadku podstaw do regulacji niepełnej i niedookreślonej. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w niej zawartych skutkuje zawsze nieważnością uchwały”.

## II

Realizując kompetencję wynikającą z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy Rada Miejska w Pieńsku w § 9 ust. 3 załącznika do uchwały określiła źródła finansowania działalności Domu Kultury wymieniając je enumeratywnie. Przy czym w § 9 ust. 3 lit. g załącznika do uchwały postanowiono, że działalność Domu Kultury w Pieńsku finansowana jest z „innych źródeł”.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że o ile sam ustawodawca określił, w art. 28 ust. 2 ustawy, źródła przychodów instytucji kultury, to jednak równocześnie upoważnił organizatora do określenia w jej statucie źródeł finansowania. Podkreślić należy, że uchwała jest aktem wykonawczym do ustawy. Ustawa posługuje się pewnymi ogólnymi postanowieniami, które poprzez udzielone przez ustawodawcę upoważnienie, winno być doprecyzowane na poziomie aktu wykonawczego, czy to rozporządzenia, czy uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. To na organizatorze instytucji kultury ciąży obowiązek określenia źródeł finansowania prowadzonej instytucji kultury. Jako że ustawodawca wymaga właśnie od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury, to nie może on - poprzez użycie sformułowania „inne źródła” - pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma bowiem możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi. Użycie zwrotu „inne źródła” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Domu Kultury w Pieńsku

w zakresie nieprzewidzianym wprost przez statut. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę źródła finansowania.

Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do jasnego i precyzyjnego określenia źródeł finansowania instytucji kultury. Oznacza to, że Rada Miejska w Pieńsku we wskazanym § 9 ust. 3 lit. g załącznika do uchwały, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanego elementu i ostatecznego decydowania co będzie źródłem finansowania Domu Kultury w Pieńsku, a tym samym w sposób istotny naruszyła art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy.

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 w Pieńsku, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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**