



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 662

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.36.2024.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 1 lutego 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXX/266/2023 Rady Gminy Milejczyce z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji kultury oraz nadania statutu.

UZASADNIENIE

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Milejczyce podjęła uchwałę nr XXX/266/2023 w sprawie zmiany nazwy instytucji kultury oraz nadania statutu, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 stycznia 2024 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 31 stycznia 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Upoważnienie do podjęcia przedmiotowej uchwały ustawodawca zawarł w art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, stanowiąc, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Z kolei w ust. 2 art. 13 ustawy, określone zostały obligatoryjne 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

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Rada Gminy mocą § 4 ust. 1 uchwały w sprawie zmiany nazwy instytucji kultury oraz nadania statutu uchyliła uchwałę nr XXI/108/06 Rady Gminy Milejczyce z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie utworzenia instytucji kultury, pozbawiając tym samym tę instytucję podstawy jej działania. Zapis ten stanowi rażące naruszenie ww. art. 13 ust. 1 ustawy.

Rada Gminy w § 6 ust. 1 uchwały wskazała, że Gminne Centrum Kultury „prowadzi wielokierunkową działalność społeczno-kulturalną, zaspokaja potrzeby i aspiracje kulturalne i informacyjne społeczeństwa poprzez organizowanie różnorodnych form edukacji kulturalnej, upowszechnianie i promowanie kultury, a także **organizowanie i popularyzowanie kultury fizycznej, rekreacji, sportu i turystyki na terenie Gminy Milejczyce**”. Następnie w § 6 ust. 2 uchwały wymienione zostały zadania należące obligatoryjnie do GCK, w tym, oprócz zadań z zakresu upowszechniania kultury, znalazły się również: ”

- organizowanie i tworzenie warunków do rozwoju amatorskiego ruchu sportowego;
- promowanie sportowego stylu życia wśród mieszkańców gminy;
- nadzór nad stanem i sposobem wykorzystywania powierzonych gminnych obiektów i urządzeń sportowych;
- współpraca z uczniowskimi klubami sportowymi, szkołami i organizacjami w zakresie organizacji wspólnych imprez sportowych;
- rozpoznawanie, upowszechnianie i rozwój wiedzy dotyczącej środowiska przyrodniczego i kulturowego gminy;
- prowadzenie działań aktywizujących rozwój turystyki;
- koordynowanie działań podmiotów zajmujących się usługami związanymi z turystyką na terenie gminy;
- współpraca z innymi podmiotami zajmującymi się organizacją ruchu turystycznego;
- promocja walorów ekologicznych i agroturystycznych gminy;
- prowadzenie Punktu Informacji Turystycznej;”

Zawarcie w statucie zadań z zakresu sportu, rekreacji i turystyki stanowi zmianę względem poprzedniego brzmienia statutu, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXI/109/06 Rady Gminy Milejczyce 16 marca 2006 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Milejczycach, który w zakresie działalności GOK powyższych zadań nie wyszczególniał.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy działalność kulturalna w rozumieniu niniejszej ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Kolejno art. 9 ust. 1 ustawy wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym.

A zatem ustawa jasno określa w jakim celu tworzone są instytucje kultury oraz co dokładnie rozumie się poprzez działalność kulturalną. Zdaniem organu nadzoru, powyżej wskazany katalog zadań GCK, tj. m.in. organizowanie i tworzenie warunków do rozwoju amatorskiego ruchu sportowego, nadzór nad stanem i sposobem wykorzystywania powierzonych gminnych obiektów i urządzeń sportowych czy promocja walorów ekologicznych i agroturystycznych gminy, nie zawiera się w działalności kulturalnej zdefiniowanej w ustawie.

Ponadto, podkreślenia wymaga, że samorządowe instytucje kultury mają osobowość prawną, są odrębnym od gminy podmiotem prawa, dysponują majątkiem, środkami trwałymi, samodzielnie gospodarują w ramach posiadanych środków, organizator nie odpowiada za ich zobowiązania. Natomiast finansowanie przez gminę zadań z zakresu sportu, w tym utrzymywanie terenów rekreacyjnych, zgodnie z art. 14 pkt 7 i art. 219 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) może być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe w ramach dotacji określanej na ten cel w uchwale budżetowej. Zakłady takie, odmiennie od instytucji kultury, są jednostkami organizacyjnymi, nieposiadającymi osobowości prawnej. Co więcej, art. 27 ustawy o sporcie (Dz. U. z 2023 r. poz. 2048) stanowi, że tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć (może także wspierać kulturę fizyczną na podstawie przepisów odrębnych).

Podsumowując, finansowanie przez gminę zadań z zakresu sportu może się odbywać bezpośrednio z budżetu gminy, w tym za pośrednictwem gminnego zakładu budżetowego, może być też realizowane w formie dotacji udzielanej innym podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych, którym zostaną powierzone zadania w trybie i na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Z tytułu uchwały wynika, że ma ona na celu zmianę nazwy instytucji kultury podczas gdy w rzeczywistości jej treść, wraz z załącznikiem, stanowi o przekazaniu osobie prawnej, jaką jest instytucja kultury, do wykonywania innego rodzaju zadań własnych – zadań z zakresu sportu, finansowanych na odmiennych zasadach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 5 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Go 101/22, orzekł: „Zupełnie odmienny sposób finansowania przez gminę zadań z zakresu działalności sportu (jedynie bezpośrednio z budżetu gminy lub w formie dotacji przedmiotowych) oraz zadań z zakresu działalności kulturalnej (jedynie poprzez udzielenie dotacji podmiotowej) powoduje, że umieszczenie środków finansowych przeznaczonych w budżecie gminy na sport w planie finansowym samodzielnej osoby prawnej, jaką jest instytucja kultury, nie znajduje podstaw prawnych.” Orzecznictwo jednolicie uznaje ukształtowanie zadań instytucji kultury, w sposób w jaki dokonała tego Rada Gminy Milejczyce, za niedopuszczalne i rażąco naruszające prawo (vide: wyrok NSA z dnia 3 lipca 2012 r. II OSK 957/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2008 r. I SA/Wa 134/08; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 sierpnia 2020 r. II SA/Ol 426/20; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 maja 2022 r., sygn. akt II SA/Go 101/22).

W § 6 ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały postanowiono: „GCK może prowadzić, jako dodatkową, działalność odpłatną, o ile nie spowoduje to ograniczenia realizacji zadań statutowych. Działalność ta może być prowadzona **w szczególności** w zakresie:”

W świetle przywołanego powyżej art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, należy zaznaczyć, że to statut instytucji kultury ma określać zakres jej działalności, a także zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Jeśli ustawodawca przewidział, że to właśnie statut instytucji powinien określać, jakie zadania jednostka ta realizuje, jakiego rodzaju działalność prowadzi oprócz działalności kulturalnej, to Rada nie może dopuszczać innego, bliżej niesprecyzowanego trybu, w jakim postanowienia te będą uzupełniane. Zatem jeżeli Rada Gminy przewiduje jeszcze dodatkowe działania, niż te wskazane w § 6 ust. 4 pkt 1-6 załącznika do uchwały, powinna zamieścić je w statucie. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, gdzie podkreśla się, że ponieważ art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nakazuje określić w statucie postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić, to nieprawidłowe jest ujęcie tego zakresu w formie katalogu otwartego przez użycie zwrotu „w szczególności”. Niedopuszczalne jest takie sformułowanie postanowień statutu, które nie pozwala jednoznacznie ustalić zakresu działalności i czy nie odbiega ona całkowicie od celu instytucji kultury (wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2619/19). Jeżeli organ stanowiący zamierza dopuścić do wykonywania takiej innej działalności, to statut powinien określić w sposób jednoznaczny rodzaj i zakres tej działalności (wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 891/21).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 26 maja 2020 r. (sygn. akt II OSK 2619/19) Sąd podniósł, że „art. 13 ust. 2 pkt 6 u.p.d.k. upoważnia radę gminy do określenia w statucie instytucji kultury, iż instytucja ta prowadzić będzie również inną działalność zarobkową, w tym działalność gospodarczą, jednak rodzaj i zakres tej działalności powinien zostać jednoznacznie określony w statucie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się jednocześnie, że działalność taka nie może kolidować z zasadniczym celem, dla realizacji którego została powołana dana instytucja kultury. Musi być ona z tym celem zbieżna lub też mieć charakter uzupełniający w stosunku do celu podstawowego” (wyroki NSA z 3 września 2013 r. sygn. akt II OSK 1698/13, z dnia 29 września 2016 r. sygn. akt II OSK 2062/16, z dnia 2 marca 2017 r. sygn. akt II OSK 2864/16).

Wolą ustawodawcy statut, nadawany uchwałą Rady Gminy, powinien wskazywać organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania. Ustawa wskazuje na trzy tryby powołania dyrektora instytucji kultury, dopuszczając możliwość:

- powołania dyrektora instytucji kultury przez organizatora na czas określony, po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję (art. 15 ust. 1 ustawy) lub

- wyłonienia kandydata na to stanowisko w drodze konkursu, bez konieczności zasięgnięcia wspomnianych wyżej opinii (art. 16 ust. 1, art. 15 ust. 1 zdanie trzecie);

- na podstawie art. 15a ustawy powierzenia przez organizatora zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej (w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych) na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją.

Ustawodawca zdecydował, że to statut instytucji kultury powinien rozstrzygać, który z dopuszczalnych trybów powołania organu zarządzającego instytucją, będzie miał zastosowanie w tym konkretnym przypadku. Zawarcie w przedmiotowej uchwale niedookreślonej regulacji § 7 ust. 2 statutu o powołaniu i odwołaniu dyrektora instytucji zgodnie przepisami ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest niewystarczające i pozostawia tę kwestię do decyzji Wójta Gminy Milejczyce, co stanowi naruszenie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy (vide: Wyrok NSA z dnia 1 marca 2022 r. sygn. akt III OSK 754/21).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, w swoim wyroku z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 41/20, stwierdził: „W ocenie Sądu, jeśli nie byłoby konieczności wyboru przez organ stanowiący i wskazania w statucie sposobu powołania czy wyłonienia dyrektora instytucji kultury czy też z woli ustawodawcy istniałaby możliwość pozostawienia pełnej swobody organizatorowi w tym zakresie, zupełnie zbędny byłby wymóg obowiązku określenia w statucie sposobu jego powoływania. (...) Zestawienie ww. przepisu z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazującym radę gminy jako organ stanowiący przekonuje, że to ten organ a nie organ wykonawczy ma zdecydować o materii, która powinna być określona w statucie jako prawo miejscowe zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 41 ust. 1 u.s.g. Zaznaczyć należy, że co do zasady Sąd podziela wyrażane w orzecznictwie ogólne stanowisko, że norma kompetencyjna zawarta w art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy nie stoi na przeszkodzie w uregulowaniu kwestii trybu powołania dyrektora poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów ustawy. Jednakże, zdaniem Sądu, to odesłanie nie może niwelować obowiązku wybrania i określenia konkretnego sposobu powoływania w tym wypadku dyrektora przez organ stanowiący. Z tego odesłania musiałoby wynikać jaki sposób został wybrany.”

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Gminy Milejczyce nie wypełniła delegacji ustawowej i nie wskazała organów doradczych ani sposobu ich powoływania.

Mocą § 12 załącznika do uchwały określono źródła finansowania działalności GCK, wymieniając enumeratywnie:

- 1) dotacje celowe z budżetu państwa;
- 2) przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników mienia ruchomego;
- 3) przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych;
- 4) środki otrzymywane od osób fizycznych, prawnych i z innych źródeł;
- 5) środki pochodzące z funduszy krajowych i zagranicznych, w tym Unii Europejskiej.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 12 ustawy organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Kolejno, zgodnie art. 28 ust. 2 i ust. 3 ustawy przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł. Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

- 1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
- 2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
- 3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

A zatem wśród źródeł finansowania działalności GCK, wskazanych w załączniku do przedmiotowej uchwały, zabrakło dotacji z jednostki samorządu terytorialnego (organizatora).

Dodatkowo w § 12 pkt 4 załącznika do uchwały postanowiono, że przychodami są również środki z innych źródeł.

Ustawodawca mocą art. 28 ust. 2 ustawy, określił źródła przychodów instytucji kultury, jednak 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 „innych źródeł” - pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi. Użycie zwrotu „innych źródeł” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Gminnego Centrum Kultury w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż Rada gminy, 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 ich określenia. Oznacza to, że Rada Gminy Milejczyce we wskazanym fragmencie § 12 pkt 4 załącznika do uchwały w sposób istotny naruszyła art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Rada gminy, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. Musi również przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególnie 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 uchwałę, 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 Gminy Milejczyce, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Ponadto, zgodnie z art. 265 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) samorządowa instytucja kultury przedstawia właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia: 28 lutego roku następującego po roku budżetowym - sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż w planie finansowym. Tymczasem Rada gminy Milejczyce w § 14 pkt 2 załącznika do uchwały uregulowała tryb składania sprawozdania finansowego w sposób odmienny niż przewidział to ustawodawca we wskazanych wyżej przepisach, decydując że złożone zostanie sprawozdanie roczne z działalności GCK. Oznacza to, że Rada, uchwalając powyżej wskazany przepis, nie tylko dokonała powtórzenia przepisu rangi ustawowej, ale także dokonała jego nieuprawnionej modyfikacji. Wskazać należy, że statut instytucji kultury nie powinien zobowiązywać jej dyrektora do przedstawiania organizatorowi sprawozdania z wykonania planu finansowego, skoro kwestię tę wprost rozstrzyga wspomniany art. 265 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie organu nadzoru, 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 wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu 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).

Wskazane przez organ nadzoru uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały nr XXX/266/2023 Rady Gminy Milejczyce z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji kultury oraz nadania statutu w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń