



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 4024



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.283.2024

z dnia 1 sierpnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr III/15/24 Rady Gminy Łomazy z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Łomazach, w części obejmującej § 6 ust. 1 lit. 1 oraz § 10 ust. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/15/24 Rady Gminy Łomazy z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Łomazach, w części obejmującej § 6 ust. 1 lit. 1 oraz § 10 ust. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr III/15/24 Rady Gminy Łomazy została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r.

Działając na podstawie m. in. art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87) Rada Gminy Łomazy nadała Statut Gminnemu Ośrodkowi Kultury w Łomazach, w brzmieniu określonym w załączniku do niniejszej uchwały.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

W myśl art. 13 ust. 2 ww. ustawy 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nadająca statut instytucji kultury jest aktem prawa miejscowego.

Jak wywiódł NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2013/12) "Niewątpliwie uchwała rady gminy regulująca organizację funkcjonowania instytucji kultury, w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści, ma normatywny charakter, jako akt prawa miejscowego, podlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Adresatami norm ujętych w statucie jednostki kultury nie są bowiem wyłącznie podmioty wewnętrzne, usytuowane w ramach powołanej do życia struktury administracji publicznej, lecz również określona społeczność lokalna, co czyni z niego akt o charakterze prawa miejscowego".

Zaliczenie uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego, pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do niej (i spełnienia przez nią) zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wyłącznie stosowane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. W stosunku do prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zatem w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów prawa miejscowego.

Podejmując uchwałę w sprawie nadania statutu instytucji kultury - Gminnego Ośrodka Kultury, będącą aktem prawa miejscowego, Rada Gminy winna ściśle przestrzegać udzielonego jej upoważnienia ustawowego, określonego w art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W § 6 ust. 1 lit. 1 Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, postanowiono, że do podstawowych zadań Gminnego Ośrodka Kultury należy *„realizowanie innych zadań zleconych przez Wójta Gminy Łomazy”*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest sprzeczna z art. 13 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, zgodnie z którym zakres działalności instytucji kultury określa statut nadawany przez organ stanowiący gminy.

Zatem do Rady Gminy należy określenie zakresu działalności instytucji kultury w nadawanym statucie i brak uzasadnienia prawnego do cedowania uprawnień w tym zakresie na organ wykonawczy gminy.

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku

z dnia 20 września 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 41/20, *„[...] Ustanowienie w statucie dodatkowej kompetencji dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, której nie przewidują przepisy ustawy ustrojowej lub innej, jest istotnym naruszeniem prawa. Takich uprawnień nie przewiduje także ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy instytucje kultury, po dokonaniu ich wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora są odrębnymi od jednostki samorządu terytorialnego osobami prawnymi, co przesądza, że przy braku podstaw ustawowych przewidujących takie kompetencje dla organów innej osoby prawnej, ustanowienie ich w drodze aktu prawa miejscowego należy uznać za istotne naruszenie prawa”*.

Wójt jako organ wykonawczy gminy posiada określone uprawnienia ustawowe w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych gminy, są to jednak uprawnienia wynikające ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej wójta w gminie. Wynikają one wprost z przepisów rangi ustawowej, a nie z przepisów uchwały organu stanowiącego. Są to zatem uprawnienia dotyczące jedynie kierowników jednostek organizacyjnych, a nie działalności tych jednostek, o czym postanowiła Rada Gminy w przedmiotowej uchwale.

To organ nadający statut powinien określić precyzyjnie w jego treści zakres działalności i zadań powierzonych do prowadzenia instytucji kultury. Odmienne działanie w tym zakresie narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Stosownie do treści § 10 ust. 1 Statutu: *„Dyrektor GOK-u i pracownicy powinni posiadać odpowiednie do zajmowanych stanowisk kwalifikacje określone w obowiązujących przepisach prawnych regulujących organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego te kwestie.”*

W ocenie organu nadzoru § 10 ust. 1 Statutu został przyjęty bez podstawy prawnej, z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Przywołany przepis ustawy upoważnia Radę Gminy wyłącznie do określenia organów zarządzających i doradczych instytucji kultury oraz sposobu ich powoływania, a nie do stanowienia

w sprawach kwalifikacji dyrektora i pracowników instytucji kultury, czy też odsyłania w tym zakresie do bliżej nieokreślonych przepisów prawnych.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 września 2020 r. II SA/Rz 41/20, Sąd wskazał, że *„Zgodnie z art. 17 ustawy dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Skoro Teatr po wpisie do rejestru jest osobą prawną to przytoczone uregulowania ustawy są wystarczające do stwierdzenia, kto jest osobą uprawnioną do zatrudnienia pracowników tej instytucji. Nie są zatem potrzebne jakiegokolwiek uzupełniające zapisy w statucie Teatru, tym bardziej, że brak również do tego podstaw w zamkniętym wyliczeniu dotyczącym regulacji statutowych zawartych w art. 13 ust. 2 ustawy.”*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 17 września 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 580/18, podkreślił zaś, że *„Nie ulega wątpliwości, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, który zawierać ma wyraźnie wskazaną w ustawie treść. Katalog spraw jakie stanowią treść statutu jest katalogiem zamkniętym, nie poprzedzonym określeniem "w szczególności" pozwalającym uchwałodawcy na poszerzanie zawartości aktu.”*

Rada Gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), co oznacza, że musi respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu.

Akty prawa miejscowego wydane przez organ stanowiący mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a ich zakres regulacji jest wyznaczony ramami udzielonego upoważnienia. Odstąpienie od tej zasady narusza związek materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/15/24, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Łomazy
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łomazy