



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 kwietnia 2024 r.

Poz. 3426

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.91.2024.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 marca 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, ze zm.)

orzekam

nieważność § 8 oraz § 11 załącznika do uchwały nr LXXIX/1349/2024 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 27 lutego 2024 r. w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury SEZAM w Tarnowie Podgórny – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2024 r. Rada Gminy Tarnowo Podgórne podjęła uchwałę nr LXXIX/1349/2024 w sprawie nadania statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury SEZAM w Tarnowie Podgórny, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) i art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 poz. 87)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 lutego 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Tarnowo Podgórne ustanowiła „Statut Gminnego Ośrodka Kultury Sezam” (stanowiący załącznik do uchwały), zwany dalej „statutem”.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87, zwanej dalej „ustawą”): „Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora”. Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 2 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”, a zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy: „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”.

W § 8 statutu zapisano: „Organizację wewnętrzną GOK określa Regulamin organizacyjny nadawany przez Dyrektora GOK, po zasięgnięciu opinii Organizatora”.

W ocenie organu nadzoru treść tego postanowienia nie wyczerpuje w sposób pełny dyspozycji normy art. 13 ust. 3 ustawy, z którego wynika obowiązek zasięgnięcia przez dyrektora nie tylko opinii organizatora, ale także opinii działających w danej instytucji kultury organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Zdaniem organu nadzoru, modyfikacja powołanego przepisu poprzez wykluczenie w § 8 statutu udziału organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców w procesie tworzenia regulaminu organizacyjnego jest niezgodna z prawem i stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 3 ustawy.

Organ nadzoru zwraca przy tym uwagę na treść uzasadnienia wyroku WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17, w którym stwierdzono, że: „W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się bowiem, że naruszenie powyższych zasad techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transportowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 1155/13, wyrażono pogląd, że rada miasta wprowadzając w statucie samorządowej instytucji kultury zmodyfikowany zapis art. 13 ust. 3 ustawy istotnie naruszyła prawo, przy czym: „Istotne naruszenie prawa przez organ wynika z faktu braku delegacji ustawowej do dokonywania powtórzeń i modyfikacji definicji ustawowej, a także z okoliczności naruszenia wymogów poprawnej legislacji, mających swoje umocowanie, jak już Sąd wskazał wyżej, chociażby w zasadach techniki prawodawczej, a w szczególności w § 137 w zw. z § 143 załącznika do zasad techniki prawodawczej zakazujących regulowania w akcie wykonawczym spraw nie przekazanych w upoważnieniu ustawowym, powtarzania w akcie wykonawczym tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym oraz zamieszczania w nim przepisów niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi (normy modyfikujące normy ustawowe są niezgodne z ustawą zawierającą takie normy)”.

Tym samym należy uznać, że § 8 statutu narusza prawo w stopniu istotnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Stosownie do § 11 statutu: „1. GOK może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie: 1) działalności impresaryjnej; 2) działalności reklamowej; 3) działalności wydawniczej; 4) sprzedaży wyrobów rękodzielniczych, plastycznych, fotografii, płyt, innych produktów związanych działalnością GOK; 5) sprzedaż usług związanych z techniką estradową, realizacji nagrań audio, video; 6) sprzedaż usług i przedsięwzięć z zakresu kultury; 7) najmu pomieszczeń; 8) wynajmu mienia ruchomego; 2. Środki z działalności przeznaczone są na działalność statutową GOK. 3. Działalność gospodarcza nie może ograniczać ani utrudniać wykonywania zadań statutowych GOK”.

Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis narusza prawo w stopniu istotnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Posłużenie się w przytoczonym zapisie statutu zwrotem „może prowadzić” nie przesądza jednoznacznie czy GOK będzie prowadzić wymienione w nim rodzaje działalności. Tymczasem, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, statut zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Zdaniem organu nadzoru dopiero jednoznaczne stwierdzenie, że dana instytucja kultury będzie prowadziła działalność, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do statutu postanowień dotyczących jej prowadzenia. W konsekwencji przedmiotowy przepis statutu jest nieprecyzyjny w stopniu, który nie pozwala uznać go za prawidłową realizację upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

/-/ Agata Sobczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Tarnowo Podgórne

Wójt Gminy Tarnowo Podgórne