



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 marca 2023 r.

Poz. 2582

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.292.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/445/22 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie nadania Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Wilamowicach, w części określonej w:

- § 2 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 poz. 194 ze zm.), dalej jako: „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”;

- § 3 ust. 2 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP;

- § 4 ust. 2 pkt 19 oraz ust. 6 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

- § 4 ust. 5 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 3 ustawy w związku z art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.) w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 4 ust. 7-10, § 7 ust. 3 pkt 5 oraz § 8 ust. 2 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP;

- § 5 ust. 1 Załącznika do ww. uchwały w zakresie sformułowania: „składa za M-GOK oświadczenia woli i”, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 17 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 5 ust. 2 Załącznika do ww. uchwały w zakresie sformułowania: „i odwołuje” oraz § 5 ust. 4 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 5 ust. 5 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 ustawy w związku z art. 30 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40), dalej jako: „ustawa o samorządzie gminnym”, w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 5 ust. 8 załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 i ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 7 ust. 1 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 1 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 7 ust. 2 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 w związku z art. 12 w związku z art. 28 ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;

- § 7 ust. 3 pkt 6 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP;

- § 8 ust. 1 Załącznika do ww. uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 w związku z art. 28 ust. 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lutego 2023 r. Rada Miejska w Wilamowicach podjęła uchwałę Nr LVIII/445/22 w sprawie nadania Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Wilamowicach, dalej jako: „uchwała”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że numer nadany uchwale nie pozwala na identyfikację aktu w sposób niebudzący wątpliwości. Z treści numeru uchwały wynika bowiem, że została ona podjęta w 2022 roku, co pozostaje niezgodne ze stanem faktycznym.

Załącznik do uchwały stanowi *Statut Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Wilamowicach*, dalej jako: „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy, błędnie oznaczając tytuł aktu prawnego jako „ustawa o działalności kulturalnej”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 lutego 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy *Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora*. Ponadto art. 13 ust. 2 ustawy stanowi, że *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.

Dodatkowo zgodnie z art. 15 ust. 8 ustawy *Statut instytucji kultury może przewidywać utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora. W takim przypadku statut określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania*.

Z przywołanych regulacji wynika, że określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 13 ust. 2 pkt 1-6 ustawy jego zakres przedmiotowy. Redakcja tego przepisu prowadzi do wniosku, że zawarte w nim wyliczenie ma charakter enumeratywny, co oznacza, że wskazany został katalog zamknięty kwestii, które powinny zostać unormowane w statucie. Przesądza o tym posłużenie się przez ustawodawcę kategorią sformułowaniem „statut zawiera”. Wskazuje on wyraźnie na zakres spraw, które wymagają uregulowania w statucie instytucji kultury. Tym samym art. 13 ust. 2 ustawy jest przepisem o charakterze bezwzględnie obowiązującym, a niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały podjętej na jego podstawie. Organ stanowiący gminy jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu, co jest niezbędne dla prawidłowego zrealizowania delegacji ustawowej do jego uchwalenia. W konsekwencji statut samorządowej instytucji kultury nie może zawierać nic ponad to, co zostało uregulowane w art. 13 ust. 2 ustawy, poza określeniem liczby stanowisk zastępców dyrektora instytucji kultury oraz trybu ich powoływania i odwoływania. Jak bowiem wynika z brzmienia art. 15 ust. 8 ustawy, utworzenie stanowiska zastępcy dyrektora ma, w odróżnieniu od pozostałych elementów określonych w art. 13 ust. 2 ustawy, charakter fakultatywny. Pozostałe, nieuregulowane ustawowo kwestie związane z organizacją wewnętrzną instytucji kultury, zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy, zostały zastrzeżone dla jej regulaminu organizacyjnego (P. Antoniak-Tęskna [w:] *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 13).

Należy zaznaczyć, że z konstytucyjnej zasady praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww.

uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *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, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Przechodząc do omówienia poszczególnych naruszeń prawa zidentyfikowanych w treści uchwały, należy wskazać, że Rada Miejska w Wilamowicach w sposób nieprawidłowy wypełniła delegację ustawową uprawniającą do uregulowania zakresu działania Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Wilamowicach, dalej jako: „M-GOK”. Przedmiotowy zakres działania powinien zostać określony w formie katalogu zamkniętego, a wszelkie zmiany w zakresie działania instytucji kultury możliwe są jedynie w drodze zmiany Statutu. Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy statut danej jednostki kultury powinien określać konkretny zakres jej działalności (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt II SA/Wa 866/14).

Tymczasem w § 4 ust. 2 pkt 19 Statutu Rada postanowiła, że do zadań M-GOK należą *inne działania na rzecz rozwoju kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego*. Ponadto w § 4 ust. 6 Statutu Rada zawarła regulację, zgodnie z którą *M-GOK wykonuje zadania z zakresu działalności kulturalnej powierzone przez Organizatora*. W ocenie organu nadzoru treść powyższych regulacji powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może prowadzić do powiększenia katalogu zadań M-GOK bez uprzedniej zmiany Statutu w przedmiotowym zakresie. Jednocześnie treść § 4 ust. 6 Statutu w praktyce może oznaczać również realizację innych zadań, których w Statucie nie określono. Powyższe nieprawidłowości sprawiają, że kwestionowana uchwała została podjęta z naruszeniem standardów prawidłowej legislacji, wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Standardy te obejmują m. in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencję prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03). W ocenie organu nadzoru, statutowe uregulowanie zakresu działalności M-GOK należy ocenić jako naruszające w sposób istotny art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Tym samym w celu przywrócenia stanu zgodności z prawem, niezbędna jest eliminacja z obrotu prawnego regulacji zawartej w § 4 ust. 2 pkt 19 i ust. 6 Statutu.

Podobnie należy ocenić regulację zawartą w § 7 ust. 3 pkt 6 Statutu, w której Rada wskazała, że *M-GOK może uzyskiwać środki finansowe z innych źródeł, w tym z funduszy z Unii Europejskiej*. Tymczasem stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia źródeł finansowania działalności samorządowej instytucji kultury. W treści § 7 ust. 3 pkt 6 Statutu Rada stworzyła jednak otwarty katalog źródeł finansowania samorządowej instytucji kultury, co oznacza, że możliwe jest finansowanie M-GOK w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę. Przedmiotowa regulacja stanowi zatem istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP. Dla przywrócenia stanu zgodności Statutu z prawem konieczne jest usunięcie z obrotu prawnego ww. regulacji.

Ponadto należy zwrócić uwagę na regulacje zawarte w § 4 ust. 7-10 Statutu, dotyczące możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez M-GOK. W treści ww. przepisów Statutu Rada Miejska w Wilamowicach postanowiła, że:

7. M-GOK może prowadzić działalność gospodarczą na podstawie odrębnych przepisów, z której osiągnięty dochód służy realizacji celów statutowych M-GOK.

8. Prowadzenie działalności gospodarczej może odbywać się poprzez:

1) działalność edukacyjną (np. prowadzenie odpłatnych szkoleń, warsztatów i innych zajęć edukacyjnych);

2) działalność wydawniczą;

3) organizację płatnych imprez kulturalnych na zlecenie innych podmiotów;

4) najem, dzierżawę składników majątku ruchomego i nieruchomego;

5) odpłatną działalność w zakresie promocji i reklamy.

9. M-GOK może pobierać opłaty w formie kaucji, na poczet przyszłego odszkodowania, za:

1) uszkodzenie, zniszczenie lub niezwrócenie udostępnionego, użyczonego, wynajętego mienia ruchomego lub nieruchomego;

2) za niezwrócenie w terminie udostępnionych lub wypożyczonych składników mienia ruchomego lub nieruchomego.

10. Prowadzona działalność gospodarcza przez M-GOK nie może kolidować z podstawową działalnością M-GOK, ani też nie może zakresem przekraczać działalności podstawowej, stanowiąc jedynie źródło pozyskiwania środków na realizację podstawowego celu działalności tej samorządowej instytucji kultury.

W ocenie organu nadzoru dla realizacji delegacji zawartej w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy nie jest wystarczające zawarcie w treści Statutu regulacji przewidującej jedynie możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Organ stanowiący gminy powinien precyzyjnie i stanowczo określić czy instytucja kultury prowadzi działalność gospodarczą i jaką, czy też jej nie prowadzi. Postanowienia Statutu powinny bowiem odzwierciedlać działania, które M-GOK faktycznie realizuje, tymczasem przyjęty przez Radę kształt przytoczonych wyżej regulacji uwzględnia jedynie działania przyszłe i niepewne. Poprzez zastosowanie sformułowania *M-GOK może prowadzić działalność gospodarczą*, Rada nie przesądziła czy taka działalność będzie w ogóle prowadzona. Tymczasem art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowi, że statut instytucji kultury zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, *jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić*. Zatem dopiero stwierdzenie, że M-GOK będzie prowadził taką działalność otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do Statutu postanowień dotyczących jej prowadzenia. Posłużenie się przez Radę sformułowaniem *może prowadzić* sugeruje ponadto, że uchwałodawca ma na myśli sytuacje abstrakcyjne, mające miejsce nie teraz, obecnie, ale dopiero w przyszłości. Tymczasem to ustawa sygnalizuje możliwość prowadzenia takiej działalności, a organ nadający statut winien dookreślić w nim rodzaj i zakres tej działalności. Ogólne postanowienie, że M-GOK *może prowadzić* taką działalność, w ocenie organu nadzoru narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, jednocześnie czyniąc Statut aktem blankietowym, a nie – jak wymaga tego prawo – aktem konstytuującym.

Odnosząc się do kwestii zakresu działalności gospodarczej, Rada regulując powyższą materię wskazała, że prowadzenie działalności gospodarczej *może odbywać się poprzez* (§ 4 ust. 8 Statutu). Powyższa regulacja czyni niemożliwym precyzyjne ustalenie zakresu prowadzonej działalności gospodarczej. Tymczasem art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnia radę gminy do określenia w statucie instytucji kultury, iż instytucja ta będzie również inną działalność zarobkową, w tym działalność gospodarczą, jednak rodzaj i zakres działalności powinien zostać jednoznacznie określony w statucie (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2619/19).

W związku z brakiem prawidłowej realizacji delegacji ustawowej określonej w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, konieczne jest stwierdzenie nieważności przepisów zawartych w § 4 ust. 7-10 Statutu, a w konsekwencji również § 7 ust. 3 pkt 5 oraz § 8 ust. 2 Statutu, które odnoszą się w swojej treści do działalności gospodarczej potencjalnie prowadzonej przez M-GOK. Zawarcie w Statucie regulacji, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy będzie możliwe poprzez dokonanie zmian w jego treści, w trybie przewidzianym w tym akcie.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w § 5 ust. 1 Statutu Rada postanowiła, że *Organem zarządzającym M-GOK jest Dyrektor, który składa z M-GOK oświadczenia woli i reprezentuje go na zewnątrz*. Przedmiotowa regulacja wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 13 ust. 2 ustawy. Zadania dyrektora instytucji kultury zostały określone w art. 17 ustawy, który stanowi, że *Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz*. Tymczasem ani przepis art. 13 ust. 2 ani inne przepisy ustawy nie obejmują kwestii dotyczących zasad działania dyrektora lub innych osób w zakresie składania oświadczeń w imieniu samorządowej jednostki kultury. Z tego względu należy przyjąć, że ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do regulowania tych zagadnień w statucie samorządowej jednostki kultury (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Op 459/10). W świetle powyższego dla przywrócenia stanu zgodnego z prawem niezbędne jest wyeliminowanie z treści § 5 ust. 1 Statutu sformułowania *składa z M-GOK oświadczenia woli i*, bowiem w tym zakresie przepis pozostaje sprzeczny z art. 17 ustawy oraz stanowi wykroczenie poza granice delegacji ustawowej określonej w art. 13 ust. 2 ustawy.

Ponadto w § 5 ust. 2 i 4 Statutu Rada przyjęła, że: 2. *Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Wilamowic. (...) 4. Przyczyny odwołania Dyrektora określa art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.* Odnosząc się do przytoczonych regulacji organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące odwołania Dyrektora nie stanowią materii statutowej. Jak bowiem wynika z brzmienia art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, statut zawiera organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powołania. Tym samym brak jest możliwości statutowego uregulowania odwołania dyrektora instytucji kultury (por. wyrok NSA z dnia 17 września 2021 r., sygn. akt II OSK 52/21). W konsekwencji kwestionowane przepisy Statutu regulujące materię odwołania Dyrektora M-GOK naruszają w sposób istotny art. 13 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 7 Konstytucji RP, ponieważ wykraczają poza granice delegacji ustawowej uprawniającej Radę do uchwalenia statutu samorządowej instytucji kultury. Wobec powyższego niezbędne jest wykreślenie z treści § 5 ust. 2 Statutu fragmentu odnoszącego się do odwołania Dyrektora, a także wyeliminowanie w całości § 5 ust. 4 Statutu, który reguluje kwestię przyczyn odwołania Dyrektora.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na fakt, że treść ocenianego Statutu zawiera szereg regulacji, które należy zakwalifikować jako powtórzenia lub modyfikacje przepisów ustawowych. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że 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. Przede wszystkim takie powtórzenia są też najczęściej 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. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 dnia października 2008 r., II OSK 955/08; z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 dnia listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10). Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że w § 2 Statutu Rada określiła katalog podstaw działania M-GOK, wymieniając szereg aktów prawnych, w tym m. in. ustawę o samorządzie gminnym, wskazując błędny numer pozycji aktu w urzędowym publikatorze. Należy jednak podkreślić, że podstawy działania instytucji kultury zostały już określone w art. 13 ust. 1 ustawy, który stanowi, że *instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.* W treści § 2 Statutu Rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji ww. przepisu ustawy, wykraczając poza materię regulowaną na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy.

Podobnie jako zbędną należy ocenić regulację zawartą w § 3 ust. 2 Statutu w brzmieniu:

M-GOK został wpisany do Rejestru Instytucji Kultury prowadzonego przez Organizatora w dniu 22.04.1992 r., numer pierwszego wpisu 2/1992. Przedmiotowa regulacja ma funkcję jedynie informacyjną, tymczasem w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego niedopuszczalne jest zawieranie postanowień pozbawionych charakteru normatywnego. Z uwagi na powyższe kwestionowana regulacja Statutu stanowi jego zbędny element, bowiem nie wprowadza norm powszechnie obowiązujących. Przedmiotowe postanowienie Statutu nie spełnia zatem standardów prawidłowej legislacji, co należy zakwalifikować jako naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto w opinii organu nadzoru Rada w sposób nieprawidłowy uregulowała w § 4 ust. 5 Statutu kwestię objętą materią ustawową, stanowiąc że *M-GOK może korzystać z usług świadczonych przez wolontariuszy.* Powyższe postanowienie Statutu jest zbędne. Z treści art. 3 ust. 3 ustawy wynika, że działalność kulturalna regulowana jest m.in. przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jak z kolei stanowi art. 42 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, *Wolontariusze mogą wykonywać, na zasadach określonych w niniejszym rozdziale, świadczenia na rzecz jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej lub nadzorowanych przez ten organ, z wyłączeniem prowadzonej przez te jednostki działalności gospodarczej.* W świetle powyższego postanowienie zawarte w § 4 ust. 5 Statutu jest w istocie powtórzeniem istniejących już regulacji ustawowych, co należy zakwalifikować jako przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 13 ust. 2 ustawy.

Podobnie należy ocenić § 5 ust. 5 Statutu w brzmieniu *Burmistrz Wilamowic wykonuje wobec Dyrektora czynności z zakresu prawa pracy oraz jest jego zwierzchnikiem służbowym*. Należy wskazać, że przedmiotowa kwestia stanowi materię uregulowaną w art. 30 ust. 2 pkt 5 oraz w art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Z brzmienia ww. przepisów wynika, że organ wykonawczy gminy zatrudnia i zwalnia oraz wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w sprawach z zakresu kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, należy do zadań własnych gminy. Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy *jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym*. Niewątpliwie M-GOK jest samorządową instytucją kultury, a jej Dyrektor jest zatem kierownikiem gminnej jednostki organizacyjnej w rozumieniu art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1320/14). W świetle powyższego oceniana regulacja jest zbędna, z uwagi na fakt, iż stanowi w istocie powtórzenie w treści Statutu regulacji zawartych w aktach rangi ustawowej.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że jako modyfikację regulacji ustawowej należy zakwalifikować postanowienie zawarte w § 5 ust. 8 Statutu, zgodnie z którym *Dyrektor M-GOK ustala zakres zadań Zastępcy Dyrektora*. Tymczasem 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*. Należy zatem podkreślić, że katalog spraw, jakie stanowią treść statutu instytucji kultury, jest katalogiem zamkniętym, nie poprzedzonym określeniem „w szczególności” pozwalającym uchwałodawcy na poszerzanie zawartości aktu. Jednocześnie wszystkie elementy treści statutu stanowią składniki niezbędne. Natomiast poza statutem pozostaje regulacja organizacji wewnętrznej instytucji kultury. Z woli ustawodawcy kwestia ta jest regulowana regulaminem organizacyjnym, opracowanym przez dyrektora po zaopiniowaniu przez organizatora zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 580/18).

Ponadto Rada dokonała powtórzenia regulacji ustawowej zawartej w art. 27 ust. 1 ustawy stanowiącej w § 7 ust. 1 Statutu, że *M-GOK gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania*.

Organ nadzoru wskazuje również, że Rada zmodyfikowała art. 12 oraz art. 28 ust. 3 ustawy stanowiącej, że *M-GOK otrzymuje z budżetu Gminy Wilamowice corocznie dotację na działalność w wysokości niezbędnej na pokrycie kosztów działalności, w tym wynagrodzeń pracowników oraz kosztów utrzymania i eksploatacji majątku (§ 7 ust. 2 Statutu)*. Tymczasem 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*. Należy przy tym podkreślić, że „zapewnienie środków”, o którym mowa w ww. przepisie ustawy, nie jest tożsame z „dotowaniem” i może następować również w innych przewidzianych przez prawo formach (P. Antoniak-Tęskna [w:] *Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 12). Jednocześnie art. 28 ust. 3 ustawy stanowi, że: *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.*

Przywołany wyżej przepis ustawy został ponadto powielony w treści § 8 ust. 1 Statutu, co należy ocenić jako wkroczenie Rady w materię podlegającą regulacji na poziomie ustawowym.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LVIII/445/22 Miejskiej w Wilamowicach z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie nadania Statutu Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Wilamowicach, w części określonej we wstępie niniejszego pisma, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy