



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lipca 2024 r.

Poz. 4827

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.579.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 czerwca 2024 r.

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)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 31/III/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 364/XXVII/2012 Rady Miasta Rybnika z dnia 24 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Domowi Kultury w Rybniku-Boguszowicach, w części § 1 pkt 2 w zakresie, w jakim nadając nowe brzmienie § 4 załącznika nr 1 zmienianej uchwały – posługuje się wyrazem: „podstawowych” oraz w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie § 4 pkt 8 i pkt 12 załącznika nr 1 zmienianej uchwały, jako sprzecznej z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 maja 2024 r. Rada Miasta Rybnika podjęła uchwałę nr 31/III/2024 w sprawie zmiany Uchwały Nr 364/XXVII/2012 Rady Miasta Rybnika z dnia 24 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Domowi Kultury w Rybniku-Boguszowicach.

Przepisem § 1 pkt 2 uchwały Rada Miasta nadała nowe brzmienie § 4 załącznika do uchwały nr 364/XXVII/2012 Rady Miasta Rybnika z dnia 24 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Domowi Kultury w Rybniku-Boguszowicach, stanowiąc, że:

„§ 4. Do podstawowych zadań Domu Kultury należy:

- 1) edukacja kulturalna i wychowanie przez sztukę;
- 2) rozpoznawanie, rozbudzanie i zaspokajanie potrzeb kulturalnych;
- 3) wspieranie amatorskiego ruchu artystycznego poprzez prowadzenie zespołów artystycznych, organizowanie stacjonarnych i wyjazdowych warsztatów, organizowanie kół zainteresowań i klubów hobbystów;
- 4) podtrzymywanie tradycji folklorystycznych, w tym rękodzieła ludowego i artystycznego;
- 5) współpraca, w tym również międzynarodowa z placówkami oświatowymi, instytucjami i stowarzyszeniami kulturalnymi oraz organizacjami pozarządowymi w dziedzinie kultury i sztuki;
- 6) rozwijanie kultury artystycznej i filmowej przez upowszechnianie sztuki profesjonalnej, a także dzieł krajowej i światowej kinematografii;
- 7) organizowanie wystaw, konkursów, koncertów, imprez plenerowych, przeglądów, festiwałów oraz innych cyklicznych imprez artystycznych, ze szczególnym uwzględnieniem tradycji kultury lokalnej;

- 8) organizowanie wszelkiego rodzaju kursów specjalistycznych i szkoleń;
- 9) inicjowanie i prowadzenie działań z zakresu profilaktyki uzależnień i patologii społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży;
- 10) organizowanie i prowadzenie wycieczki dla dzieci i młodzieży;
- 11) prowadzenie działalności informacyjnej i wydawniczej w dziedzinie kultury i sztuki;
- 12) prowadzenie działalności gospodarczej z zastrzeżeniem § 12 statutu.”

Podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wywiodła z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 2 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, dalej również jako „ustawa”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu 29 maja 2024 roku.

W toku analizy prawnej uchwały organ nadzoru doszedł do przekonania, że w części jest ona niezgodna z prawem.

W myśl art. 13 ustawy instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1). Zgodnie z kolei 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.

Natomiast stosownie do 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.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 13 ust. 1 ustawy zawarte zostało upoważnienie dla organizatora do nadania statutu utworzonej instytucji kultury. 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 akcie wykonawczym. Przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, tym samym organ jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania.

Rolą rady gminy jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) gminnej instytucji kultury.

Tymczasem Rada Miasta Rybnika, nadając nowe brzmienie § 4 zmienianej uchwały przewidziała, że *Do podstawowych zadań Domu Kultury należą: (...)*. Posługując się wyrazem: „podstawowych” Rada stworzyła otwarty katalog zadań Domu Kultury, co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez jednostkę innych zadań nie przewidzianych w uchwale. Takie uregulowanie uchwały powoduje też, że inny organ (podmiot), niż Rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł nałożyć na gminną instytucję kultury inne, nie przewidziane przez niniejszą uchwałę zadania. Tymczasem ustawodawca w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy wprost zastrzegł, iż instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Tym samym o przedmiocie działalności gminnej instytucji kultury decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie, niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny, tj. art. 2 Konstytucji

w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, w tym określoność, prawa (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Z zasady określoności prawa wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Naruszeniem prawa tym samym jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które pozwalają na dowolną wykładnię przepisu i zbyt daleko idącą swobodę interpretacyjną.

Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. Określenie zadań gminnej instytucji kultury to jedno z najistotniejszych postanowień statutu. Dlatego też elementy te powinny być określone w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała oraz jakie są jej podstawy działania. Kwestionowane unormowania nie spełniają ww. wymogów. W ocenie organu nadzoru przepis sformułowany w powyższy sposób z uwzględnieniem wyrazu: podstawowych umożliwia realizację zadań nie przewidzianych w Statucie, czyniąc go tym samym aktem blankietowym, a nie jak wymaga tego ustawa aktem konstytuującym – co stanowi istotne naruszenie prawa.

Podobny zarzut braku określoności prawa należy stwierdzić w przypadku nadania nowego brzmienia § 4 pkt 8 i 12 załącznika nr 1 zmienianej uchwały. Przepisami tymi Rada jako zadania Domu Kultury przewidziała: organizowanie wszelkiego rodzaju kursów specjalistycznych i szkoleń oraz prowadzenie działalności gospodarczej z zastrzeżeniem § 12 statutu, zgodnie z którym: *W celu maksymalnego wykorzystania obiektów i sprzętu, Dom Kultury może prowadzić działalność gospodarczą pod warunkiem, że nie powoduje to ograniczenia działalności statutowej.*

W ocenie organu nadzoru nieuprawnione jest zastosowanie określenia działalności innej niż kulturalna, w sposób niedookreślony i pozostawiający całkowitą swobodę interpretacyjną. Prawidłowa wykładnia przepisu art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy prowadzi do uznania, że organizator instytucji kultury może wskazać zakres działalności innej niż kulturalna (również działalności gospodarczej) ale musi być ona powiązana z celem działania instytucji i statut powinien to jasno określać. Odmienna interpretacja normy art. 13 ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy jest nieuprawniona, gdyż otwierałaby możliwość prowadzenia podwójnej działalności – jednej wynikającej ze statutu i drugiej, ustalonej autonomicznie przez instytucję kultury na podstawie luzu interpretacyjnego zawartego w uchwale. Taki dualizm prawnych podstaw (o różnej mocy prawnej), prowadzenia działalności przez instytucję kultury jest, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalny (por. wyrok NSA z dnia 2 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 2864/16, LEX nr 2291577). Tym samym należy stwierdzić, że zbyt ogólnikowe, w żaden sposób nie wskazujące, jak „działalność gospodarcza” czy też „wszelkiego rodzaju kursy specjalistyczne i szkolenia” będzie powiązana z celem, dla którego została powołana instytucja kultury – Dom Kultury – powoduje niezgodność postanowień przedmiotowego statutu z przepisem ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uchwała nr 31/III/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 364/XXVII/2012 Rady Miasta Rybnika z dnia 24 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Domowi Kultury w Rybniku-Boguszowicach istotnie narusza prawo, to jest art. 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy. Tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – we wskazanej części, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz