



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 października 2024 r.

Poz. 6769

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.774.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/25/2024 Rady Gminy Ciasna z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki Publicznej w Ciasnej – w całości, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r., poz. 87), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Ciasna przyjęła uchwałę Nr IV/25/2024 w sprawie nadania Statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki Publicznej w Ciasnej. Załącznik nr 1 do uchwały stanowi: Statut Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki Publicznej w Ciasnej, dalej jako „Statut”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 4 września 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1-ust. 3 ustawy:

1. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

2. 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.

3. *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 ocenie organu nadzoru, z powołanego wyżej przepisu ustawy wynika, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest upoważniony do nadania statutu samorządowej instytucji kultury. Katalog spraw, jakie stanowią treść statutu, jest katalogiem zamkniętym, nie poprzedzonym określeniem „w szczególności” pozwalającym uchwałodawcy na poszerzanie zawartości aktu. Jednocześnie wszystkie elementy treści statutu stanowią składniki niezbędne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 września 2018 r., sygn. akt IV SA/Gl 580/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo należy wskazać, że na podstawie art. 10 ustawy o bibliotekach – *Biblioteka może stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną albo wchodzić w skład innej jednostki. Z kolei art. 18 ust. 4 tej ustawy stanowi, że: Organizację oraz szczegółowy zakres działania biblioteki publicznej wchodzącej w skład innej instytucji kultury określa organizator w statucie tej instytucji kultury.*

Wymaga również zaznaczenia, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). 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 odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że w § 10 ust. 2 Statutu nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego w zakresie sposobu powoływania organu zarządzającego instytucji kultury, co stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rada ww. przepisie wskazała, że *Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy Ciasna.*

Należy zaznaczyć, że wolą ustawodawcy statut instytucji kultury, nadawany uchwałą Rady Gminy, powinien wskazywać, jakie są organy zarządzające instytucji kultury oraz określać sposób ich powoływania. Ustawa wskazuje trzy tryby powołania dyrektora instytucji kultury. Dopuszcza 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 też wyłonienie kandydata na to stanowisko w drodze konkursu, bez konieczności zasięgnięcia wspomnianych wyżej opinii (art. 16 ust. 1, art. 15 ust. 1 zdanie trzecie, art. 16 ust. 6 ustawy). Ponadto na podstawie art. 15a ust. 1 ustawy organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej (w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych) na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją. Mając na uwadze powyższe przepisy ustawy, w założeniu ustawodawcy swoboda organu wykonawczego w wyborze jednego z przewidzianych w ustawie trybu powołania dyrektora została ograniczona na rzecz organu stanowiącego i to właśnie statut instytucji kultury powinien rozstrzygać, który z dopuszczalnych trybów powołania organu zarządzającego instytucją będzie miał zastosowanie w tym konkretnym przypadku.

W ocenie organu nadzoru, zawarcie w § 10 ust. 2 Statutu nieokreślonej regulacji o powołaniu i odwołaniu dyrektora instytucji jest niewystarczające. Brak wskazania przez organ stanowiący, który z trzech trybów powołania dyrektora przewidzianych w ustawie będzie miał zastosowanie w przypadku tej instytucji kultury, jest równoznaczne z brakiem określenia sposobu powołania organu zarządzającego. Brak konkretnych regulacji w zakresie – sposobu powoływania dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki Publicznej pozostawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu Gminy, wykonującemu zadania organizatora instytucji kultury, podczas gdy z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy wynika wprost kompetencja Rady Gminy do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego, a pozostawienie organowi wykonawczemu dowolności w wyborze zasad i trybu powołania dyrektora – w istocie wypaczyłoby sens art. 13

ust. 2 pkt 3 ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 891/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, należy wskazać, że w rozdziale 3 statutu „Organizacja” zabrakło określenia organów doradczych oraz sposobu ich powoływania. Stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy statut instytucji kultury zawiera określenie organów doradczych oraz sposób ich powoływania. Przepis art. 13 ust. 2 ma charakter normy bezwzględnie obowiązującej, co oznacza, że wszystkie elementy zawarte w tym przepisie muszą znaleźć się w statucie instytucji kultury. Statut załączony do przedmiotowej uchwały nie określa natomiast organów doradczych oraz sposobu ich powoływania, skupiając się w rozdziale 3 wyłącznie na organie zarządzającym – Dyrektora.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Ciasna nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. Nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne istotne naruszenia prawa, stanowiące podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego jej poszczególnych przepisów.

Zdaniem organu nadzoru, regulacja zawarta w § 14 ust. 1 Statutu istotnie narusza art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w ww. przepisie Statutu wskazała, iż *GOKiBP może prowadzić działalność gospodarczą zgodnie z obowiązującymi przepisami*. Rada podjęła zatem próbę uregulowania w § 14 ust. 1 Statutu materii przewidzianej w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, a dotyczącej prowadzenia przez Gminny Ośrodek Kultury i Biblioteki Publicznej w Ciasnej działalności innej niż kulturalna. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyżej cytowana regulacja Statutu istotnie narusza art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż dotyczy jedynie działań przyszłych i niepewnych w zakresie możliwości prowadzenia przez ww. Ośrodek działalności innej niż kulturalna. Rada, poprzez posłużenie się sformułowaniem „może prowadzić”, nie przesądziła bowiem jednoznacznie, czy ww. instytucja kultury będzie prowadziła działalność gospodarczą, a jeżeli tak – to jaka to będzie działalność. Tymczasem, zgodnie z powołanym już wyżej art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, statut instytucji kultury zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Zatem dopiero jednoznaczne stwierdzenie, że GOKiBP będzie prowadził taką działalność, otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do Statutu postanowień dotyczących jej prowadzenia. Posłużenie się przez Radę pojęciem „może prowadzić” sugeruje ponadto, że uchwałodawca reguluje sytuacje abstrakcyjne, mające miejsce nie teraz obecnie, ale dopiero w przyszłości.

W konsekwencji należy uznać, iż postanowienie Statutu przewidujące możliwość prowadzenia przez ten Ośrodek działalności gospodarczej zgodnie z obowiązującymi przepisami nie zostało prawidłowo ujęte w treści statutu. Takie postanowienie nie wypełnia upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy. Nie można bowiem uznać, iż powyższy zapis zawiera kompleksowe i precyzyjne postanowienia dotyczące prowadzenia przez wskazany Ośrodek działalności innej niż kulturalna. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 stycznia 2013 r. sygn. akt IV SA/Wr 673/12 orzekł, iż nie jest dopuszczalne takie odesłanie w całości do odrębnych przepisów, w sytuacji gdy to na organizatorze instytucji kultury ciąży obowiązek określenia zasad prowadzenia takiej działalności. Taki zapis pozwala na formułowanie przez inny podmiot niż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowień dotyczących prowadzenia przez instytucję kultury działalności wykraczającej poza działalność kulturalną.

Tym samym, brak w przedmiotowym Statucie obligatoryjnych regulacji, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, oznacza istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności § 14 ust. 1 Statutu. Na marginesie należy dodać, że możliwość prowadzenia działalności gospodarczej innej niż kulturalna przez Ośrodek Rada przewidziała również w § 15 ust. 3 Statutu.

Ponadto zdaniem organu nadzoru, za niezgodny z prawem uznać należy § 2 Załącznika nr 1 do uchwały, który wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza art. 14 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora* oraz art. 19 ust. 5 ustawy zgodnie z którym *z dniem wpisu do rejestru nowo utworzonej instytucji kultury organizator wykreśla z rejestru instytucje kultury, które uległy połączeniu*. Tym samym to z ww. przepisów ustawy wynika uzyskanie osobowości prawnej przez samorządową instytucję kultury. Tak więc zdaniem organu nadzoru przepis § 2 Załącznika nr 1 do uchwały zbędnie powtarza treść przepisów ustawowych. Wymaga podkreślenia, że powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. *Trzeba*

bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W § 3 Statutu Rada postanowiła, że *Podstawą prawną funkcjonowania GOKiBP jest m.in.:*

1. *Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 87)*
2. *Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2393)*
3. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 721)*
4. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270)*
5. *Niniejszy statut.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 3 Statutu zawierający wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa wskazany Órodek wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku: Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową (sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Gminy uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną § 3 Statutu istotnie naruszyła prawo, to jest art. 13 ust. 2 ustawy w związku z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP.

Nawet gdyby uznać, że powyższy przepis ma charakter nie normatywny, a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Z tych względów przepis § 3 załącznika nr 1 do uchwały należy uznać za istotnie naruszający prawo.

W § 5 Statutu, Rada Gminy Ciasna, postanowiła iż *bezpośredni nadzór nad działalnością GOKiBP sprawuje Wójt Gminy Ciasna*. Zdaniem organu nadzoru, postanowienie, na mocy którego nadzór nad instytucją kultury sprawuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, stanowi istotne naruszenie prawa materialnego, gdyż przekracza ono zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego o tej treści. Kwestionowane postanowienie Statutu pozbawione jest zatem podstawy prawnej, gdyż żaden z przepisów ustawy nie przyznaje organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego nieograniczonych kompetencji nadzorczych w odniesieniu do samorządowej instytucji kultury.

Paragraf 8 statutu w zakresie sformułowania: „podstawowych” zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia oraz w pkt 22 wskazującym, iż do podstawowych zadań GOKiBP należy „wykonywanie

i podejmowanie innych działań wynikających z potrzeb środowiska gminy i zadań zleconych przez Organizatora” istotnie narusza przepis art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Rada Gminy na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy była obowiązana w sposób precyzyjny określić zakres działalności (zadania) Ośrodka, jaki będzie on realizować. Natomiast określenie zakresu działalności instytucji poprzez wskazanie jedynie zadań „podstawowych” oraz przewidzenie „wykonywania i podejmowania innych działań wynikających z potrzeb środowiska gminy i zadań zleconych przez Organizatora” – powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jaki jest zakres działalności przedmiotowego Ośrodka. Prowadzi również do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziany przez niniejszy Statut zakres działalności ww. instytucji kultury. Tymczasem, ustawodawca w art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy wprost zastrzegł, iż o zakresie działalności instytucji kultury decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej instytucji. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiemu podmiotowi do realizacji innych zadań (niewynikających wprost ze statutu), nie wymienionych w statucie, i w innym trybie niż zmiana statutu tej instytucji, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Wobec powyższego, wymieniona wyżej regulacja Statutu (w omawianym zakresie) nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, co stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Organ stanowiący gminy na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy posiada wyłącznie kompetencję do określenia sposobu powoływania organu zarządzającego instytucji kultury a nie sposobu jego odwołania. Wobec powyższego, § 10 ust. 2 Statutu (w zakresie dotyczącym odwołania dyrektora) został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w:

- § 10 ust. 1 Statutu Rada postanowiła, że *Gminnym Ośrodkiem Kultury i Biblioteką Publiczną w Ciasnej zarządza dyrektor, który reprezentuje instytucje na zewnątrz,*

- § 11 statutu Rada wskazała, iż *Pracowników GOKiBP zatrudnia i zwalnia dyrektor (ust. 1), dyrektor i pracownicy GOKiBP powinni posiadać kwalifikacje zawodowe odpowiednie do zajmowanych stanowisk i pełnionych funkcji, określone w odrębnych przepisach (ust. 2),*

- § 12 statutu rada określiła obowiązki dyrektora Ośrodka oraz zakres jego odpowiedzialności.

Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej regulacje wykraczają 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 czy też innych osób zatrudnionych w Ośrodku. 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). Dodatkowo, omawiana regulacja statutu zawarta w § 11 ust. 2 nie ma charakteru prawotwórczego (nie określa żadnych spraw, które zostały przekazane organowi stanowiącemu gminy do uregulowania w zakresie Statutu instytucji kultury) a wyłącznie informacyjny (taka regulacja stanowi naruszenie reguł prawidłowej legislacji).

Paragraf 13 Statutu (tj. *Organizację wewnętrzną Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki Publicznej w Ciasnej określa regulamin organizacyjny nadany przez dyrektora*) został podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej, gdyż Rada nie jest upoważniona do regulowania zasad nadawania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury. Wymaga również zaznaczenia, że ustawodawca już w przepisie art. 13 ust. 3 ustawy określił zasady i podmioty właściwe go nadania regulaminu organizacyjnego instytucji kultury, co oznacza, że Rada Gminy nie jest właściwa do określania tych kwestii.

Ponownie należy zaznaczyć, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym a przekroczenie kompetencji przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Zatem Rada Gminy realizując kompetencję z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy powinna jedynie określić w statucie instytucji kultury źródła finansowania a nie wszystkie zasady dotyczące gospodarki finansowej tej instytucji. Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zostały podjęte następujące regulacje Statutu:

- § 15 ust. 1-2 Statutu tj. *1. GOKiBP jest finansowany z budżetu Gminy Ciasna, na zasadach określonych obowiązującymi przepisami. 2. Organizator zapewnia GOKiBP środki niezbędne do jego podstawowego funkcjonowania oraz utrzymania obiektów, w których jest prowadzona działalność.*

- § 16 ust. 1-4 oraz ust. 6 i 7 Statutu, tj. *1. Podstawą gospodarki finansowej GOKiBP jest plan finansowy ustalany przez Dyrektora, uwzględniający wysokość dotacji Organizatora. 2. Plan finansowy GOKiBP zawiera plan usług, plan przychodów i kosztów, plan remontów i konserwacji środków trwałych, plan inwestycji. 3. Plan finansowy sporządzony jest zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych. 4. GOKiBP tworzy fundusz zgodnie z obowiązującymi przepisami i posiada odrębny rachunek bankowy. 6. Wydatki związane z GOKiBP pokrywa się z jego przychodów. 7. GOKiBP prowadzi rachunkowość zgodnie z zasadami obowiązującymi osoby prawne.*

Za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 16 ust. 5 pkt 4 Statutu, w której Rada wskazała, że *Przychodami GOKiBP są przychody z innych źródeł.* Użycie przez Radę sformułowania „z innych źródeł” powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może sugerować, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w uchwale źródła finansowania instytucji kultury. Powyższe prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę źródła finansowania instytucji kultury. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia innemu podmiotowi określenia ww. źródeł finansowania, i w innym trybie niż zmiana uchwały (Statutu), musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. 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. Wobec powyższego, regulacja § 16 ust. 5 pkt 4 Statutu, w której Rada stworzyła otwarty katalog źródeł finansowania samorządowej instytucji kultury, nieprawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, co stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 3 pkt 4 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Nadto, w § 18 statutu Rada postanowiła: *W sprawach nieuregulowanych niniejszym Statutem mają zastosowanie odpowiednie powszechnie obowiązujące przepisy prawa.* W ocenie organu nadzoru taka regulacja narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanego paragrafu Regulaminu wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje Statut – załącznik nr 1 do uchwały, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych inne przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 18 statutu dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rządu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe”.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Ciasna w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 13 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji RP.

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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/25/2024 Rady Gminy Ciasna z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie nadania Statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki Publicznej w Ciasnej – w całości, 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, 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