



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia czwartek, 5 września 2019 r.

Poz. 4304

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.281.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506) oraz art. 13 ust. 2 i 15 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1983 ze zm.)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

zapisu § 2 ust. 6, § 5 ust. 1 o treści „*oraz działalności gospodarczej na zasadach określonych odrębnymi przepisami*”, § 6, § 7 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 oraz § 8 ust. 3 o treści „*oraz innych źródeł*” załącznika do uchwały Nr XI/96/2019 Rady Miejskiej w Nowej Dębie z dnia 26 lipca 2019 r. w sprawie nadania statutu Samorządowemu Ośrodkowi Kultury w Nowej Dębie.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowej Dębie w dniu 26 lipca 2019 r. podjęła uchwałę Nr XI/96/2019 w sprawie nadania statutu Samorządowemu Ośrodkowi Kultury w Nowej Dębie. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 sierpnia 2019 r.

Zgodnie z zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa. Z uwagi na to, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, mogła być ona podjęta wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, które określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji RP). Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowił art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (*dalej: ustawa*), w myśl którego instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

Stosownie do 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) sposób uzyskiwania środków finansowych,
- 5) zasady dokonywania zmian statutowych,
- 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 13 ust. 1 ustawy zawarte zostało upoważnienie dla organizatora do nadania statutu instytucji kultury, natomiast granice tego upoważnienia ustawodawca sprecyzował w ust. 2 pkt 1 - 6 ustawy. Treść statutu musi więc odpowiadać delegacji ustawowej i regulować wszystkie wymienionej w niej kwestie, a także pozostawać w zgodności z zasadami techniki prawodawczej (wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Szczecinie z dnia 17 kwietnia 2019 r.

II SA/Sz 250/19).

W ocenie organu nadzoru niektóre zapisy uchwalonego przez Radę Miejską w Nowej Dębie statutu Ośrodka Kultury w Nowej Dębie stanowiącego załącznik do uchwały Nr XI/96/2019 naruszają przepisy art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej poprzez przekroczenie delegacji ustawowej oraz niewypełnienie w przewidywanym zakresie dyspozycji tegoż przepisu.

W pierwszej kolejności zauważa się, że przekroczeniem delegacji ustawowej są zapisy § 7 ust. 4 Statutu.

Kompetencje dyrektora instytucji kultury do składania oświadczeń woli w imieniu instytucji reguluje przepis art. 17 ustawy, zgodnie z którym, dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Przepis ten wyraża więc zasadę jednoosobowego kierownictwa i reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora. Należy zatem zauważyć, iż ani przepis art. 17, ani też art. 13 ust. 2 ustawy, nie upoważnił rady gminy do uregulowania w statucie Ośrodka zasad działania dyrektora lub innych osób w zakresie składania oświadczeń w imieniu instytucji. Kreowanie więc w Statucie Ośrodka obowiązków dyrektora [§7 ust. 4 pkt 1) do 5)] jest zarówno modyfikowaniem zapisów ustawowych (art. 17) jak też przekroczeniem delegacji ustawowej. Z powołanego przepisu art. 17 ustawy wynika, że dyrektor instytucji kultury dokonuje wszystkich czynności z zakresu prawa pracy względem pracowników, których zatrudnia, w tym dokonuje oceny wymaganych przez przepisy prawa kwalifikacji oraz ustala ich wynagrodzenie zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W konsekwencji zapis § 7 ust. 4 Statutu jest przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 13 ustawy oraz pozostaje w kolizji z ww. art. 17 ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 10 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Op 459/10 stwierdzając nieważność części uchwały rady gminy dotyczącej regulacji zasad dokonywania czynności prawnych w imieniu instytucji oraz powoływania pełnomocników orzekł, że: „odnośnie zakresu podmiotowego wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, wskazać przyjdzie że organem zarządzającym instytucją kultury bezspornie jest jej dyrektor. Wynika to wprost z art. 17 ustawy, który stanowi, że dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz. Na tle tego przepisu Sąd Najwyższy słusznie wywiódł, że zarządzanie instytucją kultury oznacza zarządzanie całą instytucją w rozumieniu jej substratu materialnego, organizacyjnego oraz kierowanie zatrudnionymi pracownikami (por. uchwała SN z dnia 11 stycznia 2005 r., sygn. akt I PZP 11/04, opubl. OSNP 2005 nr 9, poz. 123). Przepis ten statuuje zatem zasadę jednoosobowego zarządu i reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora (...), 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 organizatora do regulowania tych zagadnień w statucie samorządowej jednostki kultury”.

Przekroczeniem delegacji ustawowej jest również przepis § 7 ust. 4 pkt 6) Statutu który precyzuje obowiązki dyrektora w zakresie opracowywania planu finansowego instytucji kultury. Obowiązki te zostały określone przez przepis rangi ustawowej, tj. art. 27 ustawy, a więc doszło poprzez zapisy statutu do modyfikacji i powtórzenia przepisów rangi ustawowej. Organ nadzoru zauważa, iż powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek

wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej liczby adresatów.

Uchwała nadająca Statut Ośrodkowi Kultury służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni celów informacyjnych dla jej adresatów odnośnie już istniejących unormowań. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt: II SA/Ka 1831/02, niepubl., wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt: II SA/Ka 508/02, niepubl.). Jednocześnie w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1256/09 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność takich zapisów uchwały. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Kolejnym przykładem takiego zapisu jest treść § 7 ust. 1 12 Statutu GOK, który w sposób nieuprawniony modyfikuje art. 13 ust. 3 ustawy.

Również uregulowanie zawarte w § 2 ust. 6 Statutu „*Ośrodek używa pieczęci podłużnej z napisem odpowiadającym swojej nazwie*” nie mieści się w upoważnieniu ustawowym z art. 13 ust. 2 ustawy, natomiast może się znaleźć w regulaminie organizacyjnym Ośrodka.

W § 7 ust. 3 Statutu zapisano, że „*Dyrektora powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta i Gminy Nowa Dęba*”. W ocenie organu nadzoru zapis ten został zawarty wbrew wyraźnie sformułowanej dyspozycji, wynikającej z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy. Wolą ustawodawcy to statut, nadany uchwałą rady, powinien wskazywać, jakie są organy zarządzające instytucji kultury oraz określać sposób ich powoływania. Ustawa 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 wyłonienia kandydata na to stanowisko w drodze konkursu, bez konieczności zasięgnięcia wspomnianych wyżej opinii, przeprowadzanego na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury (art. 16 ust. 1, art. 15 ust. 1 zdanie trzecie, art. 16 ust. 6 ustawy). Ponadto na podstawie art. 15a ustawy organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych i na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją. Zdaniem organu nadzoru to właśnie statut instytucji kultury powinien rozstrzygać, który z dopuszczalnych trybów powołania organu zarządzającego instytucją, będzie miał zastosowanie. Wskazuje na to przede wszystkim ustrojowy charakter tego typu aktu, mający rozstrzygające znaczenie dla podstaw działalności danej jednostki organizacyjnej (na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy). Trzeba także mieć na względzie, że brak szczegółowych regulacji w zakresie sposobu powoływania Dyrektora Ośrodka pozostawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu gminy, wykonującemu zadania organizatora instytucji kultury w zakresie powołania organu zarządzającego instytucją kultury (na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym), podczas gdy z art. 15 ust. 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika kompetencja Rady Gminy do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego. Z powyższego wynika zatem właściwość organu stanowiącego gminy do ustalenia, w jaki sposób będzie powoływany dyrektor Ośrodka. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 7 lipca 2011 r. II SA/Sz 523/11.

W § 5 ust. 1 Statutu zapisano: „*Ośrodek jest uprawniony do prowadzenia działalności artystycznej i rozrywkowej, edukacji artystycznej oraz działalności gospodarczej na zasadach określonych odrębnymi przepisami.*”

W ocenie organu nadzoru powyższa treść Statutu we fragmencie „*oraz działalności gospodarczej na zasadach określonych odrębnymi przepisami*” nie wypełnia w sposób całościowy kompetencji nadanej radzie gminy przez ustawodawcę. W art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy zapisano, że statut zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza taką działalność prowadzić. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że niewystarczające jest ujęcie w treści statutu instytucji kultury postanowień, przewidujących możliwość prowadzenia przez tę instytucję działalności gospodarczej, bowiem nie wypełnia to kompetencji wynikającej

z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy i nie można uznać, że powyższy zapis zawiera kompleksowe i precyzyjne postanowienia dotyczące prowadzenia przez instytucję kultury działalności innej niż kulturalna. Zatem w żadnym wypadku nie można uznać, iż statut może nie zawierać żadnego uregulowania w zakresie postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli taką działalność zamierza prowadzić, a co do sposobu jej prowadzenia może - w sposób dorozumiany - odsyłać do ogólnych zasad określonych odrębnymi przepisami. Zatem takie ogólnikowe uregulowanie stanowi zaprzeczenie obowiązku kompleksowego, pełnego i precyzyjnego wskazania dotyczące ewentualnego prowadzenia działalności gospodarczej przez GOK (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2016 r. II SA/Wa 750/16, wyrok NSA z dnia 2 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 2864/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 marca 2019 r., IV SA/Gl 551/18).

Przepis art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy nakazuje określenie w Statucie instytucji kultury źródeł finansowania. W § 8 ust. 3 Statutu zapisano, że działalność Ośrodka finansowana jest „...oraz z *innych źródeł*”. Skoro ustawa nakazuje wskazać w Statucie źródła finansowania – nie ma tu mowy o „przykładowych” źródłach finansowania, dlatego sformułowanie „z innych źródeł” - narusza prawo. Jako że ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury, to nie może on – poprzez użycie sformułowania „innych źródeł” – pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi. Użycie zwrotu „innych źródeł” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Ośrodka w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę, co pozostaje w sprzeczności z treścią przepisu art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić, iż wskazane na wstępie zapisy załącznika do uchwały Nr XI/96/2019 Rady Miejskiej w Nowej Dębie z dnia 26 lipca 2019 r. w sprawie nadania statutu Samorządowemu Ośrodkowi Kultury w Nowej Dębie naruszają wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, a co czyni zasadnym stwierdzenie ich nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO  
DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU**

**Mariusz Jabłoński**