



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 grudnia 2019 r.

Poz. 9303

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.841.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/312/19 Rady Miasta Katowice z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie nadania statutu instytucji kultury pod nazwą „Katowice Miasto Ogrodów – Instytucja Kultury im. Krystyny Bochenek”, w całości, jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1983 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 listopada 2019 roku Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XIV/312/19 w sprawie nadania statutu instytucji kultury pod nazwą „Katowice Miasto Ogrodów – Instytucja Kultury im. Krystyny Bochenek”. Statut ten stanowi załącznik do uchwały (dalej jako „Statut”).

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miasta wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, i art. 13 ust. 1 i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2019 roku.

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.

Art. 13 ust. 1 ustawy zawiera 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 sformułowaną jako "statut zawiera". Wskazuje on wyraźnie na zakres spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, tym samym niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością aktu podjętego na jego podstawie. Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zatem 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.

Tymczasem przedmiotowy statut instytucji kultury, na skutek nieprawidłowych, bądź niewyczerpujących regulacji uchwały, niektórych elementów obligatoryjnych został pozbawiony.

W ocenie organu nadzoru statut ten nie zawiera elementów wskazanych przepisem:

- art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, to jest nie określa sposobu powoływania organów zarządzających i doradczych,
- art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, to jest nie zawiera postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna.

Rada w dziale III „Organy zarządzające i doradcze” podjęła próbę uregulowania materii dotyczącej organów zarządzających i doradczych oraz sposobu ich powoływania (§ 5- § 7). Przepisem § 5 ust. 2 Statutu Rada Miasta przewidziała, że *Dyrektora powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Katowice w oparciu o obowiązujące przepisy*.

Regulacja ta jest jednakże niewystarczająca i nie zapewnia poprawnej realizacji delegacji ustawowej w zakresie sposobu powoływania organów zarządzających i doradczych.

Wolą ustawodawcy statut, nadawany uchwałą Rady Miasta, powinien wskazywać, jakie są organy zarządzające instytucji kultury oraz określać sposób ich powoływania. Ustawa wskazuje na 3 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). Ponadto na podstawie art. 15a ustawy organizator może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej (w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych) na podstawie umowy o zarządzaniu taką instytucją. Jednak w założeniu ustawodawcy swoboda organu wykonawczego w wyborze jednego z przewidzianych w ustawie trybów 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. 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). Zawarcie w przedmiotowej uchwale niedookreślonej regulacji § 5 ust. 2 statutu o powołaniu i odwołaniu dyrektora instytucji *w oparciu o obowiązujące przepisy* jest niewystarczające. Brak wskazania przez organ stanowiący, który z trzech trybów powołania dyrektora przewidzianych w ustawie będzie miał zastosowanie w przypadku tej instytucji kultury, będzie równoznaczne z brakiem określenia sposobu powołania organu zarządzającego. Trzeba mieć na względzie, że brak konkretnych regulacji w zakresie – sposobu powoływania dyrektora Instytucji pozostawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia organowi wykonawczemu Miasta, wykonującemu zadania organizatora instytucji kultury, podczas gdy z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika kompetencja Rady Miasta do nadania statutu takiej instytucji w drodze aktu prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w wyroku z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Sz 523/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ponadto pozostawienie organowi wykonawczemu dowolności w wyborze zasad i trybu powołania dyrektora - w istocie wypacza sens art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Również Rada nie unormowała w sposób prawidłowy materii dotyczącej organów doradczych i sposobu ich powoływania. W § 6 Statutu przewidziano, że *Przy Instytucji może działać Rada Programowa jako organ doradczy i opiniodawczy (ust. 1). Rada może liczyć od pięciu do siedmiu członków, powoływanych i odwoływanych przez Dyrektora Instytucji, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Miasta Katowice (ust. 2)*

Tym samym postanowiono jedynie o możliwości powoływania organów doradczych w przyszłości. W opinii organu nadzoru natomiast, jeżeli zamiarem uchwałodawcy było ustanowienie organów doradczych, winien był to zrobić w sposób kategoriowy, a nie przewidywać jedynie taką możliwość. Statut bowiem, jako podstawowy akt działalności instytucji kultury, powinien zawierać konkretne, precyzyjne i rzeczywiste unormowania odpowiadające określonej sytuacji faktycznej. Nie może to być akt blankietowy, zakładający jedynie pewne ewentualne możliwości, z których organ wykonawczy albo dyrektor skorzysta bądź też nie. Przedmiotowa regulacja, w opinii organu nadzoru, powoduje zatem niejasność i nieprecyzyjność uchwały, co stanowi o jej sprzeczności z prawem, to jest z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Ponadto w kontekście regulacji art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy należy podnieść zarzut sprzeczności § 6 ust. 1 i ust. 2 statutu także pod innym kątem. Powołanie organów doradczych w instytucjach kultury, należy odczytywać nie jako możliwość przewidzianą dla organizatora, ale jako wymóg stawiany mu przez ustawodawcę. Zgodnie bowiem z tym przepisem **statut zawiera: organy zarządzające i doradcze oraz sposoby ich powoływania**. Przepis ten nakazuje wprost „zawarcie” w statucie organów doradczych i sposobu ich powołania. Taki zaś nakazowy charakter normy prawnej rzutuje na obligatoryjność samego powołania organów doradczych w instytucji kultury. Tym samym § 6 statutu przewidujący jedynie możliwość powołania organów doradczych zaprzecza powyższej zasadzie.

W ocenie organu nadzoru Rada nie uregulowała również prawidłowo postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna. W myśl przepisu art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy statut powinien zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Tymczasem z treści § 8 ust. 2 pkt 4 statutu wynika, że instytucja kultury prowadzi działalność gospodarczą, gdyż uzyskuje przychody z takiej działalności. Zatem obligatoryjnym elementem statutu powinny być postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna. Wobec czego organ nadający statut winien dookreślić w nim rodzaj i zakres tej działalności. Należy uznać, że regulacja § 9 statutu, w brzmieniu: *Instytucja może prowadzić działalność gospodarczą, o ile ta działalność nie spowoduje ograniczenia realizacji zadań statutowych. Dochód z tej działalności będzie przeznaczony na działalność statutową*, jest niewystarczająca.

Resumując należy uznać, że przedmiotowa uchwała pozbawiona została ustawowych elementów obligatoryjnych, czym istotnie narusza art. 13 ust. 2 ustawy.

Ponadto regulacje zawarte w § 4 ust. 3 Statutu w zakresie zwrotu *między innymi* oraz § 4 ust. 3 pkt 6 Statutu w zakresie zwrotu *w szczególności* powodują niejasność i nieprecyzyjność przepisów Statutu, gdyż ustalają otwarty katalog zakresu zadań Instytucji Kultury, co może prowadzić do powiększenia zadań Instytucji bez uprzedniej zmiany statutu w powyższym zakresie. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa, tj. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z treścią art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. OTK-A2002/3/33) podniósł, iż przepisy prawne *muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny*. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: *Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji*. (...).

Powyższe uwagi należy odnieść również do § 1 Statutu, w którym Rada wskazała akty prawne, na podstawie których działa instytucja kultury, jako jeden z nich wskazując bliżej nieokreśloną uchwałą, pozostawiając wykropkowane miejsce zamiast określenia jej tytułu, co w opinii organu nadzoru narusza art. 2 Konstytucji RP.

Również użycie w treści § 8 ust. 2 pkt 6 Statutu zwrotu *oraz z innych źródeł* sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Instytucji Kultury w zakresie nieprzewidzianym przez Statut. Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia źródeł finansowania instytucji kultury. Oznacza to, że Rada we wskazanym § 8 ust. 2 pkt 6 Statutu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 13 ust. 2 pkt 4 przywołanej ustawy.

Ponadto przepis § 7 ust. 1 Statutu stanowi powtórzenie art. 13 ust. 3 ustawy. Wymaga podkreślenia, że powtórzenie (jak również modyfikacja) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. *Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Regulacja § 6 ust. 3 Statutu, w którym Rada postanowiła, że szczegółowy tryb i zakres działania Rady Programowej określa regulamin nadawany przez Dyrektora Instytucji, wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIV/312/19 Rady Miasta Katowice z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie nadania statutu instytucji kultury pod nazwą „Katowice Miasto Ogrodów – Instytucja Kultury im. Krystyny Bochenek”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak