



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Poz. 2938

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.390.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/286/2021 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Muzeum Miejskie w Żywcu, w całości, jako sprzecznej z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 917 ze zm.), dalej jako „ustawa”, z art. 12, art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 194) w związku z art. 2 i 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2021 r. Rada Miejska w Żywcu podjęła uchwałę Nr XXXVIII/286/2021 w sprawie przyjęcia statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Muzeum Miejskie w Żywcu. Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 25 marca 2021 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, oraz art. 6 ust. 1 i art. 12 ustawy.

Badając przedmiotową uchwałę organ nadzoru stwierdził jej niezgodność z prawem.

Na wstępie przyjdzie zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy *muzeum działa na podstawie statutu nadanego przez podmiot, o którym mowa w art. 5 ust. 1, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z zastrzeżeniem ust. 5*. Elementy treści statutu określa ustawodawca w art. 6 ust. 2 ustawy wskazując, że *statut określa w szczególności:*

- 1) nazwę, teren działania i siedzibę muzeum;
- 2) zakres działania;
- 3) rodzaj i zakres gromadzonych zbiorów;
- 4) organ zarządzający i nadzorujący oraz organy doradcze i sposób ich powoływania;
- 5) źródła finansowania działalności muzeum;
- 6) zasady dokonywania zmian w statucie;

7) zasady prowadzenia działalności, o której mowa w art. 9, jeżeli muzeum zamierza taką działalność prowadzić.

Ponadto zgodnie z art. 7 Konstytucji, *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym, jak również wypełnić w całości delegację ustawową. Przekroczenie kompetencji przez radę gminy przy podejmowaniu ww. uchwały, jak również niewypełnienie w całości delegacji ustawowej, powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały.

Analizując postanowienia Statutu Muzeum Miejskiego w Żywcu, dalej jako „Statut” stanowiącego załącznik do uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 7 ustawy organ stanowiący zobligowany został do określenia w statucie Muzeum zasad prowadzenia działalności, o której mowa w art. 9, jeżeli muzeum zamierza taką działalność prowadzić.

W § 19 ust. 1 Statutu Rada określiła, że *„Muzeum może, na zasadach przewidzianych w obowiązujących przepisach, prowadzić jako działalność dodatkową, działalność gospodarczą w zakresie: 1) odpłatnego udostępniania zbiorów; 2) wynajmu oraz dzierżawy majątku ruchomego i nieruchomego Muzeum; 3) usług reklamowych, promocji i sponsoringu; 4) usług gastronomicznych i hotelarskich; 5) usług handlowych, w tym sprzedaży publikacji, pamiątek i innych wyrobów związanych tematycznie z profilem działalności Muzeum; 6) usług konserwatorskich; 7) usług polegających na realizacji zajęć edukacyjnych; 8) usług związanych z obsługą ruchu turystycznego”*. Z kolei § 19 ust. 2 Statutu stanowi, że *„Dochód uzyskany z działalności gospodarczej wykorzystuje się wyłącznie w celu finansowania działalności statutowej Muzeum”*.

Mając na uwadze wyżej cytowane postanowienia § 19 Statutu, w którym Rada przewidziała możliwość prowadzenia przez Muzeum działalności gospodarczej, to przedmiotowy statut powinien obligatoryjnie zawierać zasady, o których mowa w art. 6 ust. 2 pkt 7 ustawy. Tymczasem należy stwierdzić, że § 19 Statutu zasad takich nie zawiera. Za spełnienie ustawowego obowiązku określenia zasad prowadzenia działalności nie można bowiem uznać odesłania aktem wykonawczym, podstawowym do stosowania zasad przewidzianych w obowiązujących (bliżej niedookreślonych) przepisach. Za zasady te nie można również uznać wyżej cytowanego postanowienia zawartego w § 19 ust. 2 Statutu. Pominięcie przez Radę obligatoryjnego elementu treści statutu (w tym przypadku: zasad prowadzenia działalności, o której mowa w art. 9 ustawy) stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje zatem koniecznością zakwestionowania badanego aktu w całości.

W tym miejscu organ nadzoru raz jeszcze pragnie podkreślić szczególny charakter badanej uchwały, która z woli ustawodawcy posiada rangę aktu prawa miejscowego. Organ uchwałodawczy jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Przekroczenie kompetencji lub niewypełnienie upoważnienia przez Radę Miejską przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone lub nie wypełniono przyznanych kompetencji.

Przechodząc dalej, należy także zauważyć, że *modyfikacja, czy powtórzenie 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 Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Rada Miejska w Żywcu, zgodnie z wyżej wskazaną delegacją, powinna wskazać w statucie zakres działania Muzeum, a to zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy. Zakres działania muzeum powinien zostać określony w statucie w formie katalogu zamkniętego, a wszelkie zmiany w zakresie działania też jednostki możliwe są jedynie drogą zmiany jej statutu. Tymczasem we wprowadzeniu do § 9, w rozdziale 2 Statutu zatytułowanym *Zakres działania Muzeum*, Rada postanowiła, że *Muzeum prowadzi działalność w szczególności przez (...)*. Regulacja zawarta we wprowadzeniu do § 9 Statutu, w zakresie wyrazów *w szczególności* powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może prowadzić do powiększenia katalogu zadań jednostki bez uprzedniej zmiany statutu w powyższym zakresie. Rada bowiem w § 9 Statutu wskazała zadania (sposób ich realizacji) Muzeum w formie katalogu otwartego, co w praktyce może oznaczać

również realizację innych zadań, których w statucie nie określiła Rada. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 2 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie treścią art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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 formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.(...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali 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 wprowadzenia do § 1 Statutu, w którym Rada wskazała akty prawne, na podstawie których działa Muzeum. I tak, Rada Miasta postanowiła, że *Muzeum Miejskie w Żywcu, zwane dalej „Muzeum”, jest samorządową instytucją kultury działającą w szczególności na podstawie (...)*.

Organ nadzoru podkreśla, że na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: *"w szczególności"* pełni, co do istoty funkcję uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed tym zwrotem. Egzemplifikacyjność tego uszczegółowienia polega na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy. Nie wyczerpują wszystkich możliwych przypadków, obejmują w jakimś sensie najważniejsze z nich dla określenia istoty właściwości ogólnej.

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). Rada Miejska nie jest zatem 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 (zob. sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA)*.

W ocenie organu nadzoru w treści statutu muzeum mogą znajdować się jedynie takie przepisy, które będą mieściły się w materii statutowej. Do takiej zaś niewątpliwie należą regulacje normujące przedmiot działalności takiej instytucji, czy też konkretne jej zadania, w tym i regulacje powołujące się na ustawy, które określają zakres przedmiotowy tej działalności. Należy podkreślić, że statut muzeum jest jednocześnie aktem konstytuującym. To on kreuje swą treścią m.in. zakres zadań nałożonych na muzeum. Nie może więc w swej treści zawierać unormowań blankietowych – tym bardziej, że jest on jednocześnie aktem prawa miejscowego. Uchybienia takie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Ustawodawca zastrzegł, że o zakresie działalności muzeum decyduje właściwy podmiot w drodze statutu (art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy).

W dalszej kolejności, Rada Miejska w Żywcu powinna wskazać w statucie rodzaj i zakres gromadzonych zbiorów, a to zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy. Rodzaj i zakres zbiorów gromadzonych przez Muzeum powinien zostać określony w statucie w formie katalogu zamkniętego, a wszelkie zmiany w tym zakresie możliwe są jedynie drodze zmiany statutu. Tymczasem we wprowadzeniu do § 10 Statutu Rada postanowiła, że *Muzeum gromadzi w szczególności (...)*. Zastosowana przez Radę konstrukcja katalogu otwartego może oznaczać w praktyce, że rodzaj i zakres gromadzonych zbiorów wykraczał będzie poza katalog ustalony przez Radę Miejską w statucie. Takie działanie, zdaniem organu nadzoru, należy uznać za istotne naruszenie prawa tj. art. 2 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Również użycie w § 17 ust. 1 pkt 5 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. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia źródeł finansowania. Oznacza to, że Rada we wskazanym § 17 ust. 1 pkt 5 Statutu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 6 ust. 2 pkt 5 przywołanej ustawy.

Jako modyfikujący przepis art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 4 ustawy uznać należy również § 12 ust. 2 Statutu, w którym Rada postanowiła, że *Dyrektor reprezentuje Muzeum na zewnątrz, odpowiada za prawidłową realizację działalności statutowej oraz właściwe gospodarowanie mieniem i środkami finansowymi Muzeum*. Tymczasem, zgodnie z przywołanym art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz.

Z kolei § 16 Statutu stanowi prawnie niedopuszczalną modyfikację art. 12 ustawy. Zgodnie bowiem z treścią przepisu § 15 Statutu *Środki potrzebne do utrzymania i rozwoju Muzeum zapewnia Organizator*, tymczasem w myśl art. 12 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej *organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona*. Jak już wskazano wyżej, 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 Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Stąd wskazane wyżej przepisy uchwały uznać należy za naruszające prawo w sposób istotny.

Poza zakresem delegacji ustawowej znajduje się również przepis § 4 Statutu, w którym Rada Miejska postanowiła, że *Muzeum jest administratorem danych osobowych w rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO*. Należy podkreślić, że wszelkie regulacje dotyczące gromadzenia oraz przetwarzania danych osobowych (w tym podmiotowy zakres pojęcia administratora danych osobowych), w sposób kompleksowy unormowany został w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE. L 119 z 04.05.2016 r.). Konstatując, należy stwierdzić, że kompetencje lokalnego uchwałodawcy w żadnej mierze nie obejmują upoważnienia do stanowienia w przedmiocie wyznaczenia administratora danych osobowych. Działanie Rady we wskazanym zakresie ocenić należy jako naruszające prawo w sposób istotny.

Z kolei regulacja § 20 ust. 1 – 3 Statutu wykracza poza delegację z art. 6 ust. 2 ustawy. Co więcej, regulacja § 20 ust. 3 stanowi modyfikację art. 14 ust. 1a pkt 2 lit. b ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 4 ustawy. Podkreślić należy również, że problematyka *składania oświadczeń woli* (ust.1), *ustanawiania pełnomocników* (ust. 2), *udzielenie i odwołanie pełnomocnictwa* (ust. 3) stanowi, co do zasady przedmiot regulacji cywilnoprawnych, a tym samym nie stanowi materii statutowej w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy.

Również regulacja § 18 Statutu w brzmieniu: *Dyrektor zapewnia terminowe sporządzenie rocznego sprawozdania finansowego i przedłożenie go do zatwierdzenia Burmistrzowi Miasta Żywca*, wykracza poza delegację z art. 6 ust. 2 ustawy.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miejska w Żywcu podejmując przedmiotową uchwałę, w sposób istotny naruszyła art. 6 ust. 2 ustawy, art. 12, art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVIII/286/2021 Rady Miejskiej w Żywcu z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Muzeum Miejskie w Żywcu - 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak