



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.904.2020

Katowice, dnia 28 października 2020 r.

Rada Gminy Porąbka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/191/2020 Rady Gminy Porąbka z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zmiany statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Porąbce w części: § 1 pkt 2, w zakresie sformułowania: „w szczególności” zawartego w zmienianym § 4 załącznika do uchwały Nr V/55/2019 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 marca 2019 roku w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Porąbce, jako niezgodnej z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Gminy Porąbka przyjęła uchwałę Nr XX/191/2020 w sprawie zmiany statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Porąbce.

Przepisem § 1 pkt 2 uchwały Rada Gminy dokonała zmiany § 4 załącznika do uchwały Nr V/55/2019 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 marca 2019 roku w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Porąbce (Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2019 poz. 2681), nadając mu następujące brzmienie:

§ 4. *Do zakresu działań GOK w Porąbce należy w szczególności:*

1) *w zakresie upowszechniania kultury i sztuki działania obejmują:*

a) *edukację kulturalną i wychowanie przez sztukę;*

b) *tworzenie, gromadzenie, dokumentowanie, udostępnianie, rozpowszechnianie i ochrona dóbr kultury;*

c) *tworzenie warunków dla rozwoju folkloru, rękodziela i amatorskiego ruchu artystycznego;*

d) *udzielanie pomocy organizacyjnej przy realizacji kulturalnych inicjatyw mieszkańców;*

e) *świadczenie bezpłatnej obsługi sprzętowej i merytorycznej imprez kulturalnych organizowanych przez stowarzyszenia, organizacje społeczne oraz placówki oświatowe i inne podmioty działające na terenie Gminy Porąbka;*

f) *organizowanie w miarę możliwości różnorodnych zajęć dla mieszkańców gminy (dzieci, młodzieży i dorosłych) służących rozbudzaniu oraz pogłębianiu ich zainteresowań i aktywności twórczej;*

g) *organizowanie spektakli, koncertów, odczytów, festynów i innych imprez kulturalno-rozrywkowych;*

h) *inicjowanie i organizowanie międzynarodowej wymiany kulturalnej;*

i) *prowadzenie działalności informacyjno-wydawniczej;*

j) *organizowanie czasu wolnego dzieciom i młodzieży oraz rozwijanie uzdolnień mieszkańców przez tworzenie kółek zainteresowań (np. świetlice kulturalne);*

k) *prowadzenie działalności edukacyjnej w zakresie poznawania kultury innych narodów.*

2) *W zakresie kultury fizycznej działania obejmują:*

a) *promowanie aktywności fizycznej i sportu jako formy spędzania czasu wolnego;*

b) *tworzenie warunków dla aktywnego spędzania czasu wolnego przez dzieci i młodzież, a w szczególności tworzenie grup, kół i zespołów sportowych;*

c) *organizowanie zajęć i imprez o charakterze sportowym lub rekreacyjnym;*

d) *udzielanie pomocy organizacyjnej przy realizacji sportowych i rekreacyjnych inicjatyw mieszkańców lub organizacji pozarządowych.”*

Uchwałą doręczono organowi nadzoru w dniu 28 września 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że przepis § 1 pkt 2 uchwały w zakresie, w jakim nadając nowe brzmienie § 4 zmienianej uchwały używa sformułowania „w szczególności” jest niezgodny z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie statutu instytucji kultury stanowi art. 13 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora*. Z kolei ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że 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.*

Z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy wynika, że statut jest podstawą działania gminnej instytucji kultury. Instytucją kultury jest Gminny Ośrodek Kultury w Porąbce, w którym to bezwzględnie muszą się znaleźć wszystkie - precyzyjnie przez radę określone - elementy wymienione w tym przepisie. Rolą rady gminy jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, między innym zakres działalności (zadań) instytucji kultury.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) 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 oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może działać wbrew temu upoważnieniu. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

Tymczasem Rada Gminy Porąbka w § 1 pkt 2 uchwały nadając nowe brzmienie § 4 załącznika do zmienianej uchwały przewidziała, że: *Do zakresu działań GOK w Porąbce należy w szczególności (...).* Tym samym Rada Gminy stworzyła otwarty katalog zadań gminnego ośrodka kultury, co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez tę instytucję innych zadań nie przewidzianych w uchwale. Takie uregulowanie uchwały powoduje, że inny organ (podmiot), niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, czy nawet w drodze dowolnej interpretacji, będzie mógł decydować o wykonywaniu przez instytucję kultury dodatkowych zadań – których statut nie przewidział. Stoi to w sprzeczności do art. 13 ust. 1 i 2 ustawy, który wprost zastrzegł, iż o przedmiocie działalności gminnej instytucji kultury decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, a przy tym kompleksowe i wyczerpujące. Określenie przedmiotu działania instytucji kultury (w tym przypadku Gminnego Ośrodka Kultury w Porąbce) 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. Kwestionowane unormowanie nie spełnia ww. wymogów. Regulacja zawarta § 1 pkt 2 uchwały w zakresie zwrotu *w szczególności* powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może prowadzić do powiększenia przedmiotu działalności kulturalnej ośrodka bez uprzedniej zmiany statutu w powyższym zakresie. Dopuszczenie natomiast 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.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała Nr XX/191/2020 Rady Gminy Porąbka z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zmiany statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Porąbce we wskazanym zakresie narusza prawo w stopniu istotnym, co czyni stwierdzenie jej nieważności w tej części uzasadnionym i koniecznym.

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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego