



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.64.2025

Rada Gminy Nadarzyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X.197.2025 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie zmiany statutu Nadarzyńskiego Ośrodka Kultury, w części dotyczącej ustaleń zawartych w § 1 pkt 2 nadającego brzmienie § 6 ust. 3 uchwały zmienianej (tj. Nr XXIV.295.2016) w zakresie, w jakim Rada Gminy uznała, że Dyrektor Nadarzyńskiego Ośrodka Kultury ustala roczne plany działania, plany finansowe oraz regulamin organizacyjny NOK w porozumieniu z Wójtem Gminy.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 27 lutego 2025 r. Rada Gminy Nadarzyn podjęła uchwałę Nr X.197.2025 w sprawie zmiany statutu Nadarzyńskiego Ośrodka Kultury.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowił m.in. art. 13 ust. 1 – 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), zwanej dalej: „u.o.p.dz.k.”.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do brzmienia art. 13 ust. 1 u.o.p.dz.k. instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.o.p.dz.k. statut instytucji, 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.

Wobec powyższego wskazać należy, że sformułowanie, o którym mowa w art. 13 ust. 2 u.o.p.dz.k. „statut zawiera” świadczy o całościowym uregulowaniu i tym samym wyklucza możliwość uznania, że jest to przykładowe uregulowanie zakresu statutu, gdyż w takim wypadku racjonalny ustawodawca użyłby zwrotów „w szczególności”, które wskazywałyby na przykładowy, otwarty charakter wyliczenia. Należy przy tym pamiętać, że statut, jako akt podustawowy, nie może odmiennie normować kwestii wcześniej uregulowanych w akcie wyższego rzędu.

Uchwała będąca aktem prawa miejscowego, a z tego typu aktem mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, jest podejmowana na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w granicach zakreślonych przez to upoważnienie, zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP. Jest więc aktem podustawowym, o charakterze wykonawczym do ustawy, czy też uzupełniającym. W tym kontekście wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 25 lutego 2016 r. sygn. akt IV SA/Gl 723/15, uznając, że: *„Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo. Pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego, będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane, będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany.”*

Organ nadzoru, analizując treść kwestionowanej uchwały, uznał wyszczególnione sformułowania za naruszające prawo w sposób istotny, zgodnie z argumentacją wskazaną poniżej. Przedmiotową uchwałą Rada Gminy dokonując zmiany brzmienia § 6 ust. 3 uchwały Nr XXIV.295.2016 postanowiła, że Dyrektor Nadarzyńskiego Ośrodka Kultury w porozumieniu z Wójtem Gminy ustala roczne plany działania, plany finansowe oraz regulamin organizacyjny ww. Ośrodka.

Zasady gospodarki finansowej instytucji kultury reguluje u.o.p.dz.k. oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.). Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w Rozdziale 3 u.o.p.dz.k. Instytucja kultury samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1 u.o.p.dz.k.). Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora (art. 27 ust. 3 u.o.p.dz.k.). Instytucja kultury sporządza plan finansowy zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych (art. 27 ust. 4 u.o.p.dz.k.). W świetle wskazanych regulacji uznać należy, że instytucja kultury, jako osoba prawna, jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2001 r. sygn. akt SA/Sz 734/01).

Zgodnie z art. 248 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 27 ust. 4 u.o.p.dz.k. w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych. Ponadto, zgodnie z art. 248 ust. 2 ustawy o finansach publicznych samorządowe instytucje kultury opracowują projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji określonej w ust. 1, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia.

W terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje samorządowym instytucjom kultury, dla których ta jednostka jest organizatorem, informacje m.in. o ostatecznej wysokości dotacji – art. 249 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Samorządowe instytucje kultury mają obowiązek dostosowania projektów planów finansowych do uchwały budżetowej – art. 249 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zatem obowiązek w zakresie przekazywania informacji niezbędnych do opracowania projektów planów finansowych oraz informacji o ostatecznej wysokości dotacji ciąży na organie wykonawczym gminy. Dodać należy, iż zgodnie z art. 265 w związku z art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych instytucje kultury, dla których organem

założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, przedstawiają właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia 31 lipca roku budżetowego informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze, uwzględniając w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych oraz do dnia 28 lutego roku następującego po roku budżetowym – sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczególności nie mniejszej niż opracowany był jej plan finansowy.

Skoro w świetle przywołanych przepisów to dyrektor instytucji kultury, co do zasady, jest odpowiedzialny za całość jej gospodarki finansowej (art. 53 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), to uznać należy, że brak jest podstaw dla Rady Gminy Nadarzyn do zawierania w uchwale jakichkolwiek modyfikacji w tym zakresie.

Ponadto, dodać należy, że u.o.p.dz.k. nie przewiduje ustalania planów działania, o których mowa w uchwale, w porozumieniu z Wójtem Gminy. Ustawa przewiduje natomiast w art. 29 ust. 5 u.p.o.dz.k. zatwierdzanie rocznych sprawozdań finansowych instytucji kultury przez organizatora. Zgodnie z tym przepisem w przypadku samorządowej instytucji kultury roczne sprawozdania finansowe zatwierdza organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej zatwierdzanie tychże sprawozdań nie wymaga dokonywania jakichkolwiek dodatkowych porozumień, nieprzewidzianych w przepisach ustawowych z organem wykonawczym Gminy.

Odnosząc się do kwestii ustalania przez Dyrektora Nadarzyńskiego Ośrodka Kultury w porozumieniu z Wójtem Gminy regulaminu organizacyjnego, wskazać należy, iż kwestie tego typu reguluje art. 13 ust. 3 u.o.p.dz.k., zgodnie z którym 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 kwestionowanej uchwale Rada Gminy nie wprowadziła regulacji dotyczącej wymogu uzyskania opinii, o której mowa w art. 13 ust. 3 u.o.p.dz.k., lecz nałożyła na Dyrektora Nadarzyńskiego Ośrodka Kultury obowiązek ustalenia regulaminu organizacyjnego tego Ośrodka w porozumieniu z Wójtem Gminy, czym w sposób istotny naruszyła prawo oraz dokonała modyfikacji przywołanego wyżej przepisu u.o.p.dz.k. Ustawodawca określa bowiem wymóg uzyskania opinii organizatora instytucji kultury oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Przepis u.o.p.dz.k. nie zawiera regulacji dających podstawę dla Rady Gminy do wprowadzania nieprzewidzianych w ustawie odmiennych (niezgodnych z ustawą) wymogów. Zaznaczyć należy, że jakakolwiek ingerencja rady gminy w tym zakresie stanowi naruszenie samodzielności jednostki organizacyjnej.

W kwestionowanej uchwale Rada Gminy uznała za tożsame sformułowania „uzyskanie opinii” oraz „w porozumieniu z (...)”. Tymczasem przepisy u.o.p.dz.k. nie przewidują przy ustalaniu regulaminu organizacyjnego konsultacji w innych podmiotami, a wymagają od dyrektora instytucji kultury zasięgnięcia opinii organizatora oraz opinii działających w niej organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców. Zatem zasięgnięcie opinii nie stanowi czynności tożsamej z zawieraniem jakichkolwiek porozumień na tę okoliczność. Dodać należy, iż określony w u.o.p.dz.k. krąg podmiotów uprawnionych do zaopiniowania regulaminu organizacyjnego jest szerszy, niż określony przez Radę Gminy Nadarzyn. Obejmuje on bowiem nie tylko wójta, lecz także działające w danej instytucji kultury organizacje i stowarzyszenia. Regulamin organizacyjny zostanie prawidłowo nadany tylko wówczas, gdy wszystkie podmioty wymienione w art. 13 ust. 3 u.o.p.dz.k. będą miały możliwość wyrażenia swojego stanowiska.

Organ nadzoru wskazuje, iż w przedmiotowej sprawie Rada Gminy dokonała modyfikacji przepisów ustawowych. Modyfikacja ta może prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencją ustawodawcy interpretacji. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

Realizując kompetencję Rada Gminy musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Podstawową zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Organ nadzoru wskazuje, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141 Trybunał Konstytucyjny uznał, że: *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”*. W sytuacji, gdy organ stanowiący wykracza poza normy zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Resumując wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały z istotnym naruszeniem prawa.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny*, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Z samej istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność działania organu gminy z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z ustawy. *„Materialnoprawna podstawa do działania rady gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego musi bowiem wynikać wprost z zapisów ustawy (delegacji ustawowej) (...) Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest, zatem przestrzegać zakresu upoważniania ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykraczać w materię uregulowaną ustawą. (...)”* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 stycznia 2016 r. sygn. akt II SA/OI 1269/15).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Nadarzyn w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w części objętej niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/