



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.89.1.2025.MC

Wrocław, 15 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 7. we fragmencie: „w szczególności” oraz § 7 lit. j załącznika do uchwały Nr XIX/119/2025 Rady Gminy Niechlów z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie nadania statutu dla Gminnego Ośrodka Kultury w Niechlowie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Niechlów na sesji w dniu 12 czerwca 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), podjęła uchwałę w sprawie nadania statutu dla Gminnego Ośrodka Kultury w Niechlowie.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 czerwca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 7 we fragmencie: „w szczególności” oraz § 7 lit. j załącznika do uchwały Nr XIX/119/2025 Rady Gminy Niechlów z dnia 12 czerwca 2025 r. z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, polegającym na naruszeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie otwartego katalogu działalności innej niż kulturalna.

Zgodnie z art. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przewiduje, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, ten zaś winien zawierać: 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.

W świetle delegacji ustawowej art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, prowadzona przez instytucję kultury inna niż kulturalna działalność musi być określona jednoznacznie. Przepis wskazuje zamknięty katalog zagadnień wymagających uregulowania w statucie. Oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien zrealizować upoważnienie ustawowe w pełni, w tym w sposób wyczerpujący określić działalność inną niż kulturalna, jeśli instytucja zamierza taką prowadzić. Wszystkie zagadnienia z ustawowego katalogu muszą być uregulowane w sposób ścisły. Niewypełnienie tej kompetencji stanowi o istotnym naruszeniu prawa przez organ gminy.

Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury (art. 9 ust. 1 ustawy). Uchwała ustanawiająca statut instytucji kultury jest aktem prawa miejscowego. W świetle art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zakres przedmiotowy statutu ma charakter zamknięty.

W załączniku do uchwały Nr XIX/119/2025 Rady Gminy Niechlów w sprawie nadania statutu dla Gminnego Ośrodka Kultury w Niechlowie określono Statut Gminnego Ośrodka Kultury w Niechlowie. W przepisie § 7 załącznika do uchwały (zwanym dalej: „statutem GOK”) Rada ustaliła, że „GOK może prowadzić działalność gospodarczą, przychody przeznaczając na realizację celów statutowych oraz pokrywanie kosztów bieżących działalności. Działalność gospodarcza może polegać w szczególności na:

- a) wynajmowaniu, dzierżawie i użyczeniu pomieszczeń GOK na cele kulturalne, handlowe oraz na potrzeby doraźne Gminy, innych jednostek gminnych, organizacji pozarządowych i grup nieformalnych,
- b) wynajmowaniu, użyczeniu pomieszczeń GOK na organizowanie rodzinnych imprez okolicznościowych,
- c) organizowanie imprez zleconych,
- d) wypożyczaniu sprzętu muzycznego, oświetleniowego, nagłośnieniowego itp.,
- e) świadczeniu usług handlowych (targi, kiermasze itp.) oraz organizowanie kursów doskonalenia rękodzielniczego, plastycznego, muzycznego itp.,
- f) prowadzeniu odpłatnych zajęć,
- g) świadczeniu usług poligraficznych, plastycznych i innych z zakresu kultury,
- h) wypożyczaniu stołów, krzeseł, zastawy stołowej,
- i) komercyjnemu wypalaniu ceramiki,
- j) innej działalności niekolidującej z realizacją zadań statutowych.

Wykładnia językowa postanowienia §7 statutu GOK prowadzi do wniosku, że oprócz działań określonych w §7 lit. a - i statutu, GOK może podejmować inne, niewymienione w Statucie, działania będące działalnością gospodarczą. Poprzez użycie wyrażenia „w szczególności” Rada utworzyła otwarty katalog działań będących działalnością gospodarczą. Z kolei w przepisie §7 lit j statutu GOK wprost dopuściła inną działalność niekolidującą z realizacją zadań statutowych. Tym samym Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, nie określając wprost działalności innej niż działalność kulturalna w postaci katalogu zamkniętego, dopuszczając luz decyzyjny w tym zakresie. Każde poszerzenie zakresu działalności GOK innej niż kulturalna, ponad ten określony w literach a-i §7 statutu GOK wymagać będzie zmiany statutu zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Każdorazowo przekroczenie kompetencji oceniane musi być jako istotne naruszenie prawa.

Wskazać należy, 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 zwrotem "w szczególności". Polega ono na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego. Przy czym w przypadku postanowienia § 7 statutu GOK we fragmencie: „w szczególności” załącznika do uchwały konstrukcja normatywna wskazuje nie na uszczegółowienie zakresu działalności innej niż kulturalna w statucie, lecz na upoważnienie do prowadzenia innej działalności, niż wynikająca ze statutu BOKiS. Stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. Zwrot „w szczególności” powinien być stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Zgodnie natomiast z intencją ustawodawcy organ nadający statut, którym jest Rada Gminy Niechlów powinien określić wszystkie działania dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna. Użycie przez Radę zwrotu „w szczególności”, zgodnie z powyższym czyni z katalogu zadań wymienionych w § 7 statutu GOK katalog otwarty, dopuszczając do realizacji również inne zadania w nim niewymienione. Poza tym, Rada w przepisie §7 lit. j statutu GOK wprost wskazała, że możliwa jest inna działalność niż wcześniej wymienione w literach a-i niekolidująca z realizacją zadań statutowych. Katalog możliwych działań w ramach działalności gospodarczej został więc niejako podwójnie otwarty. Stworzenie katalogu otwartego działalności gospodarczej jest niezgodne z wolą ustawodawcy, gdyż pozwala innym podmiotom, w innym trybie niż zmiana uchwały rady gminy, decydować o tym zakresie. W rezultacie czego kwestionowane zapisy uchwały mogą stanowić pewnego rodzaju domniemane przekazania kompetencji w zakresie ustalania zakresu działalności gospodarczej innej niż działalność kulturalna innemu bliżej nieokreślonemu podmiotowi, do czego Rada Gminy Niechlów nie została upoważniona. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Przepis art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U.z 1997 r., Nr 78, poz. 483) ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny we

Wrocławiu w wyroku z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) wskazał, cyt.: „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. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2022 r. (III OSK 891/21) wskazał, że „Nie stanowi istotnego naruszenia prawa treść § 7 pkt 13 Statutu, zgodnie z którym Dom Kultury może prowadzić także inne działania wynikające z potrzeb kulturowych społeczeństwa oraz organizować inne uzgodnione z organizatorem projekty kulturalne o profilu zgodnym z jego działalnością podstawową. Podstawę do określenia w statucie takiej działalności zawiera art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym statut może zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja kultury zamierza działalność taką prowadzić. Jeżeli rada gminy zamierza dopuścić do wykonywania takiej innej działalności, to statut powinien określić w sposób jednoznaczny rodzaj i zakres tej działalności (por. wyrok NSA z 26 maja 2020 r. sygn. akt II OSK 2619/19, LEX nr 3040877). Taka przy tym działalność nie może kolidować z zasadniczym celem, dla realizacji którego została powołana dana instytucja kultury. Musi być ona z tym celem zbieżna lub też mieć charakter uzupełniający w stosunku do celu podstawowego (por. wyrok NSA z 3 września 2013 r. sygn. akt II OSK 1698/13, LEX nr 1559451; wyrok NSA z 29 września 2016 r. sygn. akt II OSK 2062/16, LEX nr 2119856; wyrok NSA z 2 marca 2017 r. sygn. akt II OSK 2864/16, LEX nr 2291577).”

W istocie §7 Statutu narusza normę kompetencyjną z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, co stanowi o sprzeczności z prawem. W zakresie obligatoryjnego elementu statutu zawiera bowiem regulację niepełną, niedookreśloną, pozostawiającą swobodę interpretacyjną.

Prawidłowa wykładnia przepisu (art. 13 ust. 2 pkt 2 i 6 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej) prowadzi do uznania, że organizator instytucji kultury może wskazać zakres działalności innej niż kulturalna (również działalności gospodarczej) ale statut powinien to jasno określać. Zakwestionowanym postanowieniem Statutu dokonano otwarcia katalogu określającego zakres działalności prowadzonej przez GOK. W ten sposób wręcz delegowano kompetencję do każdorazowego określania zakresu działalności gospodarczej prowadzonej przez GOK, jako organu uprawnionego, na inny podmiot - w części w jakiej działalność ta nie została sprecyzowana w Statucie.

Organ nadzoru podkreśla, że rada gminy ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, a także musi przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które - zgodnie z art. 94 Konstytucji RP - są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku, gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że: „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1789/99). Rada Gminy Niechlów, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

W konkluzji stwierdzić należy, że zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, tj. w części §7 statutu GOK. W pozostałej bowiem treści tego postanowienia w sposób wyczerpujący określono zakres działalności gospodarczej możliwej do prowadzenia przez GOK.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski
Anna Żabska