



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

§ 5. ust. 1 we fragmencie „w szczególności”, §5 ust. 2 oraz §12 ust. 1 zdanie wprowadzające we fragmencie „a w szczególności” załącznika do uchwały Nr LXI/359/23 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 23 lutego 2023 r. zmieniającej Uchwałę Nr XIX/111/08 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie utworzenia Miejskiego Ośrodka Kultury i Sportu w Dusznikach-Zdroju.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju na sesji w dniu 23 lutego 2023 r. podjęła uchwałę Nr LXI/359/23 zmieniającą Uchwałę Nr XIX/111/08 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie utworzenia Miejskiego Ośrodka Kultury i Sportu w Dusznikach-Zdroju, zwaną dalej również „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru za pośrednictwem ePUAP w dniu 1 marca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- §5 ust. 1 we fragmencie „w szczególności” oraz §5 ust. 2 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. 2020 r. poz. 194 ze zm.), polegającym na niekompletnym uregulowaniu zakresu działalności samorządowej instytucji kultury;
- §12 ust. 1 zdanie wprowadzające we fragmencie „a w szczególności” załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, polegającym na uregulowaniu działalności innej niż kulturalna w formie katalogu otwartego.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju wprowadziła zmiany do uchwały Nr XIX/111/08 Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie utworzenia Miejskiego Ośrodka Kultury i Sportu w Dusznikach-Zdroju. Nowelizacją zmieniono nazwę instytucji kultury z „Miejskiego Ośrodka Kultury i Sportu w Dusznikach-Zdroju” na „Dusznicki Ośrodek Kultury w Dusznikach-Zdroju”. Ponadto, Rada Miejska nadała nowy statut samorządowej instytucji kultury, określając go w załączniku.

Generalne upoważnienie do podjęcia uchwały ustalającej statut instytucji kultury ustawodawca przyznał radzie gminy w art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowiąc, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Z kolei w ustępie 2 artykułu 13 tej ustawy określił elementy, jakie zawiera statut, mianowicie: 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.

Na podstawie §5 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju określiła zakres działalności Dusznickiego Ośrodka Kultury w formie katalogu otwartego przy użyciu zwrotu „w szczególności”. Następnie w §5 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiono, że: *Dusznicki Ośrodek Kultury w Dusznikach-Zdroju może podejmować inne działania wynikające z potrzeb środowiska oraz współdziałać z innymi podmiotami, zwłaszcza organizacjami pozarządowymi, jednostkami oświatowymi i innymi instytucjami kultury, w zakresie zaspokajania potrzeb społeczeństwa.*

Natomiast zgodnie z treścią art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w statucie instytucji kultury należy określić zakres jej działalności.

Z kolei na podstawie §12 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju przyjęła, że: *DOK może prowadzić działalności gospodarczą niekolidującą z programem działania w celu pozyskiwania dodatkowych środków finansowych na cele statutowe, a w szczególności: 1) organizować spektakle teatralne, koncerty muzyczne, wystawy, odczyty, wypożyczać książki i dzieła sztuki; 2) organizować kursy i szkolenia; 3) organizować imprezy rozrywkowe i turystyczne; 4) wykonywać usługi w zakresie reklamy; 5) realizować kompleksową obsługę imprez zleconych; 6) sprzedawać artykuły użytku kulturalnego i wydawnictwa DOK; 7) wykonywać usługi w zakresie technicznej obsługi imprez zleconych; 8) prowadzić impresariat artystyczny; 9) prowadzić ognisko artystyczne; 10) świadczyć usługi gastronomiczne; 11) prowadzić działalność wydawniczą; 12) prowadzić studio nagrań; 13) świadczyć usługi poligraficzne, fotograficzne, filmowe i plastyczne oraz inne usługi z zakresu kultury.*

Jednocześnie art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nakłada na radę gminy obowiązek ujęcia w statucie instytucji kultury postanowień dotyczących prowadzenia przez tę instytucję działalności innej niż kulturalna.

W świetle przywołanego powyżej art. 13 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, należy zaznaczyć, że to statut instytucji kultury ma określać zakres jej działalności a także zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Poprawna realizacja wynikającej z tych przepisów kompetencji ma o tyle istotne znaczenie, że statut gminnej instytucji kultury posiada szczególną rangę i zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego. Jeśli zatem ustawodawca przewidział, że to właśnie statut tego typu instytucji powinien określać, jakie zadania jednostka ta realizuje, jakiego rodzaju działalność prowadzi oprócz działalności kulturalnej, to organizator nie może dopuszczać innego, bliżej niesprecyzowanego trybu, w jakim postanowienia te będą uzupełniane. Tak więc, jeżeli organizator Dusznickiego Ośrodka Kultury w Dusznikach-Zdroju przewiduje jeszcze dodatkowe działania, niż te wskazane w §5 ust. 1 lit. a-g załącznika do uchwały, powinien zamieścić je w statucie. Trzeba przy tym zauważyć, że zakwestionowane w przywołanych przepisach sformułowania pozwalają na bardzo szeroką interpretację, dopuszczając prowadzenie bliżej nieokreślonych działań dla zaspokajania potrzeb środowiska i społeczeństwa, bez odniesienia chociażby do celów głównych Dusznickiego Ośrodka Kultury czy zadań ustawowych instytucji kultury.

Tym samym, jeżeli wołą Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju było, aby samorządowa instytucja kultury prowadziła działalność w zakresie szerszym niż wskazany w §5 ust. 1 lit. a-g załącznika do uchwały, a także działalność inną niż kulturalna w zakresie szerszym niż wskazany w §12 pkt 1-13 załącznika do uchwały, to powinna precyzyjnie określić w treści statutu dodatkowe zadania i działalności. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, gdzie podkreśla się, że ponieważ art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nakazuje określić w statucie zakres działalności instytucji kultury, to nieprawidłowe jest już ujęcie tego zakresu w formie katalogu otwartego przez użycie zwrotu „w szczególności” (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt IV SA/GI 551/18). Ponadto w zakresie działalności gospodarczej, którą instytucja kultury zgodnie z ustawą może, ale nie musi wykonywać („jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić”) podkreśla się, że niedopuszczalne jest takie sformułowanie postanowień statutu, które nie pozwala jednoznacznie ustalić zakresu działalności i czy nie odbiega ona całkowicie od celu instytucji kultury (wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2619/19). Jeżeli rada gminy zamierza dopuścić do wykonywania takiej innej działalności, to statut powinien określić w sposób jednoznaczny rodzaj i zakres tej działalności (wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 891/21).

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

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 lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski