



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.303.2025

Katowice, dnia 30 kwietnia 2025 r.

Rada Miejska w Czeladzi

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/184/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury pn. Kopalnia Kultury, w części określonej w:

- 1) § 7 pkt 5 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „z najmu i dzierżawy” wraz z następującym po nich przecinkiem - jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), dalej jako: *ustawa*,
- 2) § 8 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2025 r. Rada Miejska w Czeladzi przyjęła uchwałę Nr XIV/184/2025 w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury pn. Kopalnia Kultury, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do uchwały stanowi: *Statut samorządowej instytucji kultury Kopalnia Kultury*, zwany dalej: *Statutem*. Uchwała nie posiada innych załączników.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż powinna ona zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w części, z przyczyn opisanych poniżej.

Art. 13 ust. 1, 2 i 3 ustawy stanowi:

1. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora.

2. 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.

3. 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 ocenie organu nadzoru, z powołanych wyżej przepisów ustawy wynika, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest upoważniony do nadania statutu samorządowej instytucji kultury. Katalog spraw, jakie stanowią treść statutu, jest katalogiem zamkniętym, nie poprzedzonym określeniem "w szczególności", pozwalającym uchwałodawcy na poszerzanie zawartości aktu. Tym samym brak któregośkolwiek z wyżej wymienionych obligatoryjnych postanowień statutu prowadzi do uznania, że tak podjęta uchwała zawiera wadę istotną, uzasadniającą wyeliminowanie jej z obrotu prawnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 września 2018 r., sygn. akt IV SA/GI 580/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru podkreśla, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej jako: *Konstytucja RP*) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu wskazanej wyżej uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada w § 8 Statutu postanowiła, iż:

Kopalnia może prowadzić działalność gospodarczą, której celem jest pozyskanie środków na działalność kulturalną określoną w niniejszym statucie, i której zakres nie może odbiegać od celu dla którego instytucja kultury została powołana, w zakresie:

- 1) sprzedaży usług w zakresie oferty kulturalnej,*
- 2) produkcji i sprzedaży publikacji, a także utworów audio i video,*
- 3) produkcji audio - wizualnej,*
- 4) usług gastronomicznych,*
- 5) organizowania i prowadzenia szkoleń, warsztatów, konferencji, sympozjów, koncertów, imprez i innych form działalności kulturalnej*
- 6) usług handlowych w tym sprzedaży wyrobów związanych tematycznie z zakresem lub profilem działalności Kopalni,*
- 7) wynajmu oraz dzierżawy majątku,*
- 8) usług reklamowych, promocji i sponsoringu,*
- 9) usług związanych z obsługą ruchu turystycznego.*

Rada podjęła zatem próbę uregulowania w § 8 Statutu materii przewidzianej w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy dotyczącej prowadzenia przez Kopalnię Kultury działalności innej niż kulturalna (jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić). Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyżej cytowane regulacje Statutu nie wypełniają prawidłowo delegacji z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż dotyczą jedynie działań przyszłych i niepewnych - w zakresie możliwości prowadzenia przez Kopalnię Kultury działalności innej niż kulturalna. Rada, poprzez posłużenie się sformułowaniem „może prowadzić”, nie przesądziła bowiem jednoznacznie, czy ww. instytucja kultury będzie prowadziła działalność szczegółowo opisaną w § 8 Statutu. Tymczasem, zgodnie z powołanym już wyżej art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, statut instytucji kultury zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Zatem dopiero jednoznaczne stwierdzenie, że Kopalnia Kultury będzie prowadziła taką działalność, otwiera organizatorowi możliwość wprowadzenia do Statutu postanowień dotyczących jej prowadzenia. Posłużenie się przez Radę pojęciem „może prowadzić” sugeruje ponadto, że uchwałodawca reguluje sytuacje abstrakcyjne, mające miejsce nie teraz obecnie, ale dopiero w przyszłości.

Zatem, dokonując oceny § 8 Statutu, stwierdzić należy, że regulacja ta jest nieprecyzyjna, gdyż organ stanowiący gminy nie określił jednoznacznie, czy samorządowa instytucja kultury Kopalnia Kultury będzie prowadziła działalność inną niż kulturalna, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy. W konsekwencji adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić, czy Kopalnia Kultury będzie prowadziła działalność inną niż kulturalna oraz w jakim zakresie.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP 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). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja § 8 Statutu nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, to jest art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie wyżej wymienionej części Statutu. Samorządowa instytucja kultury Kopalnia Kultury - może funkcjonować bez ww. fakultatywnego elementu Statutu. Omawiany element Statutu może zostać określony przez organ stanowiący Miasta poprzez zmianę tego Statutu, polegającą na dodaniu precyzyjnej (jednoznacznej) regulacji w zakresie zamiaru prowadzenia przez Kopalnię Kultury działalności innej niż kulturalna.

Ponadto, w konsekwencji braku jednoznacznej regulacji w zakresie zamiaru prowadzenia przez Kopalnię Kultury działalności gospodarczej, nie jest możliwe określenie w § 7 pkt 5 Statutu jako źródła finansowania wpływów z najmu i dzierżawy majątku, które to najem i dzierżawa majątku zostały ustanowione przez Radę jako działania zawierające się w katalogu działań stanowiących działalność gospodarczą. Z tego względu § 7 pkt 5 Statutu w zakresie wyrazów: *z najmu i dzierżawy* należy uznać za istotnie naruszający art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy, co uzasadnia wyeliminowanie z obrotu prawnego Statutu również w tej części.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że na zmianę stanowiska w powyższym zakresie nie wpłynęły wyjaśnienia przysłane przez Gminę Czeladź w piśmie z dnia 29 kwietnia 2025 roku.

Odwoływanie się przez Gminę Czeladź do innych uchwał w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury jest nieuzasadnione, gdyż przedmiotem postępowania nadzorczego (przedmiotem oceny legalności) jest wyłącznie uchwała Nr XIV/184/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury pn. Kopalnia Kultury. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż zasadnicze znaczenie dla kwestii dotyczącej obowiązywania takiej samej regulacji w innych uchwałach ma stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 4097/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) zgodnie z którym, (...) *na gruncie postępowania w sprawach nadzoru nad działalnością gminną nie można mówić o "utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym" w odniesieniu do uchwał, które nie stały się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli wojewoda nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do jakiejś uchwały, to jeszcze nie oznacza, że rozstrzygnął o jej legalności w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. Fakt ten oznacza jedynie, że wojewoda nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego w stosunku do danej uchwały (zarządzenia). Przy tym mógł się pomylić w tej kwestii, zaś jego decyzja w tym względzie nie podlega żadnej weryfikacji w trybie przewidzianym przez prawo. Zatem twierdzenie, że określona uchwała jest zgodna z prawem, bo nie została zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym przez organ*

nadzoru jest z gruntu fałszywe, ponieważ brak wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest równoznaczny z rozstrzygnięciem sprawy legalności konkretnej uchwały organu gminy.

Opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIV/184/2025 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie nadania statutu samorządowej instytucji kultury pn. Kopalnia Kultury, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego