



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 lipca 2015 r.

Poz. 3111

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.49.26.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 29 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VIII/73/15 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury i Sportu w Kątach Wrocławskich.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2015 r. Rada Miejska w Kątach Wrocławskich podjęła m.in. uchwałę nr VIII/73/15 w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Kultury i Sportu w Kątach Wrocławskich.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 3 czerwca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr VIII/73/15 Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała ta narusza art. 11 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r., poz. 642-t.j.) w związku z art. 10 tej ustawy i art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. nr 78, poz. 483).

Uchwałą nr VIII/73/15 Rada Miejska w Kątach Wrocławskich nadała statut samorządowej instytucji kultury, jaką jest Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Kątach Wrocławskich.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. "h" i pkt 15 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 9 ust. 1 i art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

W § 6 ust. 2 tiret trzecie załącznika do uchwały nr VIII/73/15 Rada postanowiła, że podstawowym celem Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu jest m.in. prowadzenie działalności bibliotecznej. Z kolei § 7 ust. 1 załącznika do tej uchwały wśród zadań tej instytucji wymienia: m.in.: o) udostępnianie książek, czasopism i innych materiałów bibliotecznych oraz popularyzacja książek i czytelnictwa, wynikająca z potrzeb miejscowego środowiska (wystawy, kiermasze, konkursy, itp.); p) gromadzenie, przechowywanie i ochrona materiałów bibliotecznych; r) prowadzenie działalności informacyjno-bibliograficznej; s) współdziałanie z bibliotekami innych sieci, instytucjami upowszechniania kultury, organizacjami i towarzystwami w rozwijaniu i zaspokajaniu potrzeb oświatowych i kulturalnych społeczeństwa. Brzmienie przytoczonych przepisów wskazuje, że Rada Miejska zdecydowała o funkcjonowaniu w strukturach Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu biblioteki publicznej, do czego upoważnia art. 10 ustawy o bibliotekach: "Biblioteka może stanowić samodzielną jednostkę organizacyjną albo wchodzić w skład innej jednostki."

Generalne upoważnienie do podjęcia uchwały stanowiącej 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. Jednym z przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej mającym zastosowanie do bibliotek jest art. 2, według którego formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności biblioteki. Odnośnie bibliotek obowiązuje odrębna norma, przewidująca zakres zagadnień, który powinien zostać uregulowany w statucie biblioteki bądź jednostki, w skład której biblioteka wchodzi. Według art. 11 ust. 1 i 3 ustawy o bibliotekach: "1. Biblioteka stanowiąca samodzielną jednostkę organizacyjną działa na podstawie aktu o utworzeniu biblioteki oraz statutu nadanego przez organizatora. 3. Statut określa w szczególności: 1) cele i zadania biblioteki; 2) organy biblioteki i jej organizację, w tym zakres działania i lokalizację filii oraz oddziałów; 3) nazwę jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki - w odniesieniu do biblioteki wchodzącej w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej; 4) źródła finansowania działalności biblioteki. Są to elementy przedmiotowo istotne statutu omawianej instytucji. Zarówno art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, jak i art. 11 ust. 3 ustawy o bibliotekach stanowią normy o charakterze *iuris cogentis* formułujące katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek zawartych w normie kompetencyjnej skutkuje bezwzględną nieważnością uchwały.

Tymczasem Rada Miejska w Kątach Wrocławskich w przedmiotowej uchwale nie określiła jednostki sprawującej nadzór merytoryczny nad działalnością biblioteki funkcjonującej w ramach Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu, a zatem nie wypełniła dyspozycji wynikającej z przepisu art. 11 ust. 3 pkt 3 ustawy o bibliotekach. Było to konieczne i uzasadnione dodatkowo brzmieniem art. 27 ust. 2 ustawy o bibliotekach, według którego w skład ogólnokrajowej sieci bibliotecznej wchodzi biblioteki publiczne, a więc również te, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że nadany przez Radę statut samorządowej instytucji kultury pod nazwą Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Kątach Wrocławskich, w skład którego wchodzi biblioteka publiczna, został pozbawiony elementów obligatoryjnych, wpływających na legalność całej uchwały.

Wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego, jak i jego wadliwa realizacja stanowią istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta oznacza, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności regulacji.

Ponadto Organ Nadzoru zwraca uwagę na brzmienie § 7 ust. 3 lit. "e" załącznika do uchwały. Rada, wprowadzając postanowienia dopuszczające prowadzenie działalności innej niż kulturalna przez instytucję kultury, używając sformułowania „inna działalność usługowa ze sfery kultury” wprowadza w treści Statutu otwarty katalog zakresu działalności Ośrodka innej niż kulturalna. Tym samym Rada nie wypełnia prawidłowo kompetencji wynikającej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Za kompleksową realizację normy kompetencyjnej z art. 13 ust. 2 tej ustawy nie może bowiem zostać uznane ustanowienie zakresu działalności instytucji kultury nie będącej

działalnością kulturalną w formie katalogu otwartego, pozwalającego na formułowanie przez podmiot odrębny od Rady Miejskiej dodatkowych jeszcze przedmiotów działalności Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu poza działalność kulturalną.

Tym samym, gdyby wolą Rady było, aby Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Kątach Wrocławskich prowadził działalność inną niż kulturalna w zakresie szerszym niż wskazuje § 7 ust. 3 załącznika do uchwały nr VIII/73/15, Rada była zobowiązana do precyzyjnego określenia w treści Statutu dodatkowych przedmiotów działalności innej niż kulturalna. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie Organu Nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały.

W § 12 załącznika do uchwały Rada postanowiła: "1. Do dokonywania czynności prawnych w imieniu Ośrodka Kultury i Sportu upoważniony jest samodzielnie Dyrektor lub jego pełnomocnik działający w granicach pełnomocnictwa. 2. Jeżeli czynność prawna obejmuje rozporządzenie mieniem lub może spowodować powstanie zobowiązań finansowych do skuteczności oświadczenia woli wymagana jest wstępna kontrola głównego księgowego pod względem zgodności operacji gospodarczej i finansowej z planem finansowym jednostki.". W ust. 2 tego paragrafu Rada uzależniła ważność oświadczenia woli składanego przez dyrektora Ośrodka w sprawach majątkowych od jego współdziałania w tym zakresie z głównym księgowym.

Przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie normują spraw składania oświadczeń w imieniu instytucji kultury oraz wymogów ważności takich oświadczeń. Jednak zgodnie z art. 17 tej ustawy: "Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz.". Przepis ten wyraża więc zasadę jednoosobowego kierownictwa i jednoosobowej reprezentacji instytucji kultury przez jej dyrektora. Ani ten przepis, ani też art. 13 ust. 2 przedmiotowej ustawy nie upoważniają rady gminy do uregulowania w statucie instytucji kultury zasad działania dyrektora lub innych osób w zakresie składania oświadczeń w imieniu tejże instytucji. Naruszenie w § 12 ust. 2 załącznika do uchwały wynikającej z art. 17 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zasady zarządzania i reprezentowania instytucji kultury przez jej dyrektora stanowi niedozwoloną regulację materii należącej do przepisów wyższego rzędu, dodatkowo w sposób sprzeczny z tymi przepisami. Uchwała rady gminy podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona pozostawać w sprzeczności z aktem prawnym wyższego rzędu, jakim jest ustawa.

Dodatkowo według art. 60 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.- Kodeks cywilny (Dz. U. 2014 r., poz. 121): "Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej (oświadczenie woli)". Wynika z niego m.in., iż wymaganie złożenia oświadczenia woli w szczególnej formie lub postaci, uzasadnione w szczególności potrzebą zwiększenia bezpieczeństwa i pewności obrotu, musi wynikać każdorazowo z wyraźnego przepisu ustawy, a nie z aktu podustawowego. Samoograniczenia swobody formy oświadczenia woli mogą dokonać również same strony czynności prawnej, stosownie do art. 76 zd. pierwsze Kodeksu cywilnego: "Jeżeli strony zastrzegły w umowie, że określona czynność prawna między nimi powinna być dokonana w szczególnej formie, czynność ta dochodzi do skutku tylko przy zachowaniu zastrzeżonej formy".

Mając na uwadze powyższe, postanawia się jak na wstępie.

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

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:
T. Smolarz