



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 14 sierpnia 2015 r.

Poz. 3457

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.158.7.2015.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 13 sierpnia 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 1 od pkt 1 do pkt 4, § 6 pkt 8, § 11 ust. 2 zdanie drugie i trzecie oraz § 11 ust. 1 we fragmencie "*oraz innych źródeł*" załącznika do uchwały Rady Gminy Zawonia Nr **IX/63/2015** z dnia 22 lipca 2015 r. w sprawie nadania Statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Zawonia na sesji w dniu 22 lipca 2015 r. podjęła uchwałę Nr **IX/63/2015** w sprawie nadania Statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki w Zawoni, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Sekretarza Gminy Zawonia z dnia 24 lipca 2015 r. nr ORG.0711.9.2015.RG i wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 29 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że:

- **§ 1 od pkt 1 do pkt 4** Załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- **§ 6 pkt 8** Załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.);
- **§ 11 ust. 2 zdanie drugie i trzecie** Załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;
- **§ 11 ust. 1** Załącznika do uchwały we fragmencie "*oraz innych źródeł*" został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, a także organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Wskazano również art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.), którego ust. 1 stanowi, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Organ Nadzoru dodatkowo wskazuje, że analizując podstawę prawną uchwały należy również przywołać

art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.), zgodnie z którym organizację oraz szczegółowy zakres działania biblioteki publicznej wchodzącej w skład innej instytucji kultury określa organizator w statucie tej instytucji kultury.

Zgodnie z § 1 uchwały Rada Gminy Zawonia nadaje statut Gminnemu Ośrodkowi Kultury i Biblioteki w Zawoni, określając go w załączniku do uchwały.

W § 4 ust. 3 pkt 2 Załącznika do uchwały Rada postanowiła, że w skład Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki w Zawoni wchodzi Gminna Biblioteka Publiczna oraz filia Gminnej Biblioteki Publicznej w Czeszowie. Brzmienie przytoczonego przepisu wskazuje, że Rada Gminy zdecydowała o funkcjonowaniu biblioteki publicznej w strukturach Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki, do czego upoważnia art. 18 ust. 3 ustawy o bibliotekach: "*Biblioteka publiczna może stanowić samodzielną instytucję kultury albo wchodzić w skład innej instytucji kultury, w tym powstałej w wyniku połączenia, o którym mowa w art. 13 ust. 7*".

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.

Rada Gminy Zawonia w § 1 od pkt 1 do pkt 4 Załącznika do uchwały wskazała, że Gminny Ośrodek Kultury i Biblioteka działa na podstawie wymienionych w tym przepisie ustaw.

W kontekście powyższych postanowień Statutu należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego.

Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Postanowień § 1 od pkt 1 do pkt 4 Załącznika do uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu stanowionego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy prawnej obowiązywania ustaw i rozporządzeń. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie takiego aktu, jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. – sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

W związku z tym należy uznać, że kwestionowane fragmenty analizowanego statutu – ustanawiające katalog ustaw na podstawie, których działa Gminny Ośrodek Kultury i Biblioteka w Zawoni – w sposób istotny naruszają prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Z kolei w § 6 załącznika do uchwały Rada Gminy przyjęła: "*Gminny Ośrodek Kultury i Biblioteka w Zawoni może prowadzić odpłatną działalność w zakresie usług kulturalnych i rozrywkowych oraz pozostałych z wykorzystaniem własnego majątku lub zasobów, a w szczególności może: (...) 8) prowadzić inną działalność usługową wynikającą z potrzeb środowiska lokalnego*". Ponadto Rada postanowiła

w § 11 ust. 2 zdanie drugie i trzecie Załącznika do uchwały, że Ośrodek "może prowadzić, jako dodatkową, działalność odpłatną według zasad określonych w obowiązujących przepisach, o ile działalność ta nie spowoduje utrudnień ani ograniczeń realizacji zadań statutowych GOKiB. Dochód uzyskany z działalności przeznaczony jest na realizację celów statutowych."

Rada, wprowadzając postanowienia dopuszczające prowadzenie działalności innej niż kulturalna przez instytucję kultury, używając sformułowań: „inna działalność usługowa wynikająca z potrzeb środowiska lokalnego” oraz "dodatkowa działalność odpłatna" 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 z ogólnym odwołaniem do "potrzeb środowiska lokalnego", pozwalającego na formułowanie przez podmiot odrębny od Rady Gminy Zawonia dodatkowych jeszcze przedmiotów działalności Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki poza działalność kulturalną, rozrywkową oraz z wykorzystaniem własnego majątku lub zasobów określonych w pkt 1-7 § 6 załącznika do uchwały.

Tym samym, gdyby wolą Rady było, aby Gminny Ośrodek Kultury i Biblioteka w Zawoni prowadził działalność inną niż kulturalna w zakresie szerszym niż wskazują przytoczone fragmenty § 6 i § 11 załącznika do uchwały, 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.

Stanowisko Organu Nadzoru potwierdził także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 stycznia 2013 r. sygn. akt IV SA/Wr 673/12: „Analiza przytoczonego art. 13 ust. 2 ustawy prowadzi do wniosku, że przepis ten zawiera zamknięty katalog zagadnień wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Brak w tym przypadku podstaw do regulacji niepełnej i niedookreślonej. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w niej zawartych skutkuje zawsze nieważnością uchwały. Wskazać należy, że statut instytucji kultury (...) powinien zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja ta zamierza działalność taką prowadzić, ponieważ jest to obligatoryjny element statutu.”

Następnie Rada Gminy Zawonia w § 11 ust. 1 załącznika do uchwały przyjęła: "Działalność GOKiB finansowana jest ze środków publicznych w ramach otrzymywanej dotacji podmiotowej, dotacji celowej z budżetu państwa, dotacji celowej z budżetu gminy, a także darowizn, przychodów z pobieranych opłat i prowadzonej działalności oraz innych źródeł."

Jako że ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury, to nie może on – poprzez użycie sformułowania „oraz innych źródeł” – pozostawiać otwartego katalogu tych źródeł. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości przekazania kompetencji do określania dalszych źródeł finansowania instytucji kultury innemu podmiotowi.

Użycie zwrotu „oraz innych źródeł” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę źródła finansowania. Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ich określenia. Oznacza to, że Rada we wskazanym fragmencie § 12 ust. 1 załącznika do uchwały bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanego elementu i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 13 ust. 2 pkt 4 przywołanej ustawy.

Organ Nadzoru ponownie 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 1798/99, LEX nr 49428). Rada Gminy Zawonia, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono 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 organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz