



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 18 listopada 2015 r.

Poz. 4869

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.42.18.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 5, § 5 ust. 1 we fragmencie „w szczególności” oraz § 7 ust. 2 we fragmencie „w szczególności”, § 11 ust. 4 we fragmencie „w szczególności”, pkt 5 załącznika do uchwały Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 28 października 2015 roku, Nr XIII/100/2015 w sprawie nadania Statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą: Gminne Centrum Kultury w Jerzmanowej.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jerzmanowa na sesji w dniu 28 października 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 18 i art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr XIII/100/2015 w sprawie nadania Statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą: Gminne Centrum Kultury w Jerzmanowej, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 listopada 2015 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Jerzmanowa Organ Nadzoru stwierdził, że:

- § 1 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 5 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.),

- § 5 ust. 1 załącznika do uchwały we fragmencie „w szczególności” oraz § 7 ust. 2 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 19 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,

- § 11 ust. 4 załącznika do uchwały we fragmencie „w szczególności”, pkt 5 załącznika do uchwały zostały podjęte 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, ponadto pkt 5 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP.

W podstawie prawnej badanej uchwały Rady Gminy Jerzmanowa przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano również na art. 18 i art. 19 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z art. 18

tej ustawy: „Organizator może dokonać połączenia instytucji kultury, w tym instytucji kultury prowadzących działalność w różnych formach, lub podziału instytucji kultury. 2. W przypadku połączenia instytucji artystycznej z instytucją kultury inną niż instytucja artystyczna, instytucja kultury powstała w wyniku takiego połączenia ma status instytucji artystycznej. 3. Organizator jest obowiązany na 3 miesiące przed wydaniem aktu o połączeniu lub podziale instytucji kultury podać do publicznej wiadomości informację o zamiarze i przyczynach takiej decyzji.”. Artykuł 19 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej mówi zaś, że: „Statut nowej instytucji kultury powstałej w wyniku połączenia nadaje organizator. Przepisy art. 13 ust. 2 stosuje się odpowiednio.”.

Z powyższych przepisów wynika, że Rada Gminy Jerzmanowa upoważniona była do nadania statutu samorządowej instytucji kultury pod nazwą: Gminne Centrum Kultury w Jerzmanowej.

Rada mocą § 1 przedmiotowej uchwały nadała statut Gminnemu Centrum Kultury w Jerzmanowej, określając jego treść w załączniku do przedmiotowej uchwały. Należy wskazać, iż Centrum powstało w wyniku połączenia samorządowych instytucji kultury Gminnego Ośrodka Kultury w Jerzmanowej i Gminnej Biblioteki Publicznej w Jerzmanowej. Rada dokonała połączenia instytucji kultury uchwałą Nr XIII/99/2015 z dnia 28 października 2015 r. Rada Gminy zdecydowała więc także o funkcjonowaniu biblioteki publicznej w strukturach Gminnego Centrum Kultury. Z brzmienia art. 18 ust. 3 ustawy o bibliotekach wynika bowiem, że: „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.”.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, do którego odsyła art. 19 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: „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.”.

W tym miejscu wskazać jednakże należy, iż w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują także przepisy ustawy o bibliotekach, gdyż uchwała Rady Gminy Jerzmanowa reguluje także działalność gminy w zakresie prowadzenia biblioteki. Zgodnie z art. 1 ustawy o bibliotekach, ustawa ta określa ogólne zasady działania bibliotek. Stosownie zaś do treści art. 2 ustawy o bibliotekach w zakresie nieuregulowanym ustawą, do bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Przechodząc do analizy uchwały, w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy Jerzmanowa wskazała, że Gminne Centrum Kultury w Jerzmanowej, jest samorządową instytucją kultury, działającą na podstawie wymienionych w tym przepisie ustaw, uchwały Nr XIII/99/2015 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 28.10.2015 r. w sprawie aktu utworzenia Gminnego Centrum Kultury w Jerzmanowej oraz postanowień uchwalanego statutu.

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 obliguje 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 ust.1 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 5 załącznika do uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu ustanowionego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może tworzyć 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 Gminne Centrum Kultury w Jerzmanowej – w sposób istotny naruszają prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Ponadto Organ Nadzoru wskazuje, iż odesłanie § 1 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały odsyła do aktu prawnego o innym tytule, niż podjęty przez Radę Gminy Jerzmanowa. Rada Gminy Jerzmanowa na sesji w dniu 28 października 2015 r. podjęła bowiem uchwałę w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury: Gminnego Ośrodka Kultury w Jerzmanowej i Gminnej Biblioteki Publicznej w Jerzmanowej, nie zaś w sprawie aktu utworzenia Gminnego Centrum Kultury w Jerzmanowej.

Rada w § 5 załącznika do uchwały uregulowała także przedmiot działalności Gminnego Centrum Kultury w Jerzmanowej, zapisując w ust. 1: „Przedmiotem działania GCK w Jerzmanowej jest wykonywanie zadań własnych gminy w szczególności tworzenie odpowiednich warunków materialno-technicznych w zakresie organizowania działalności kulturalnej, zaspokajania potrzeb oświatowych i informacyjnych ogółu społeczeństwa oraz uczestniczenie w upowszechnianiu wiedzy i kultury a także zapewnienie mieszkańcom gminy dostępu do materiałów bibliotecznych.”.

Także wymieniając w § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, zadania gminnej biblioteki publicznej oraz filii gminnej biblioteki publicznej, Rada Gminy Jerzmanowa posłużyła się zwrotem „w szczególności”.

Użycie zwrotu „w szczególności” sprawia, że zakres działalności Gminnego Centrum Kultury, określony w § 5 ust. 1 załącznika do uchwały, jak i wymienione enumeratywnie w § 7 ust. 2 załącznika do uchwały zadania gminnej biblioteki publicznej oraz filii gminnej biblioteki publicznej mają charakter otwarty. Możliwy jest więc także inny zakres działalności Gminnego Centrum Kultury jak i inny zakres zadań gminnej biblioteki publicznej oraz filii gminnej biblioteki publicznej, w zakresie nieprzewidzianym przez uchwałę. Tego typu konstrukcja oznacza, że inny organ niż rada, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować nieprzewidziany przez uchwałę zakres działalności Gminnego Centrum Kultury oraz zadania gminnej biblioteki publicznej oraz filii gminnej biblioteki publicznej.

Tymczasem zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej Rada powinna obligatoryjnie w statucie instytucji kultury zawrzeć postanowienie dotyczące zakresu działalności instytucji kultury. Zgodnie zaś z art. 18 ust. 4 ustawy o bibliotekach: „Organizację oraz szczegółowy zakres działania biblioteki publicznej wchodzącej w skład innej instytucji kultury określa organizator w statucie tej instytucji kultury.”

Oznacza to, że Rada we wskazanym fragmencie § 5 ust. 1 i § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, przekazała innemu podmiotowi kompetencję do dookreślenia wskazanych elementów statutu i tym samym w sposób istotny naruszyła odpowiednio art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 18 ust. 4 ustawy o bibliotekach.

Jako że rada gminy – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, musi również 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 uchwałę, 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 Jerzmanowa, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię przekazaną jej do regulacji.

Określenie źródeł finansowania Gminnego Centrum Kultury w Jerzmanowej, zawarte w § 11 ust. 4 Statutu otrzymało brzmienie: „Działalność GCK w Jerzmanowej jest finansowana ze środków

własnych i dotacji, w szczególności są to: 1) wpływy z działalności statutowej i gospodarczej, 2) dotacje z budżetu, subwencje, 3) darowizny, spadki, zapisy, 4) odsetki od lokat bankowych, 5) inne przychody.”.

Jako że ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury, to nie może on – poprzez użycie sformułowania „w szczególności” – 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 „w szczególności” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Gminnego Centrum Kultury 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 § 11 ust. 4 statutu 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 ustawy.

Jako że rada gminy – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, musi również 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 uchwałę, 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 Jerzmanowa, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Co więcej, w wyliczeniu źródeł finansowania zawarto również sformułowanie „inne przychody”. Takie sformułowanie w otwartym katalogu źródeł finansowania powoduje dopuszczenie finansowania ze źródeł niedozwolonych prawem, gdyż niewymienionych w statucie instytucji kultury. Gminne Centrum Kultury w Jerzmanowej może być bowiem – zgodnie z treścią § 11 ust. 4 statutu – finansowane w formach wskazanych w statucie (który powinien wyczerpująco wymieniać formy prawem dozwolone), ale także w innych, a zatem tych, które nie należą do form prawnie dozwolonych. Nie ma bowiem takich form finansowania, które byłyby zgodne z prawem, a które nie mieściłyby się w katalogu § 11 ust. 4 statutu. W sposób oczywisty, istotny i rażąco narusza to obowiązujące prawo.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. Oznacza to, że żaden organ władzy publicznej nie może – ani wprost, ani pośrednio – dopuszczać działań niedozwolonych prawem. Stanowiąc prawo miejscowe Rada Gminy nie może zawrzeć w nim norm, które stanowiąc będą przyzwolenie na działania niedozwolone prawem. Taka norma wypływa zaś z § 11 statutu, jako że stanowi on otwarty katalog źródeł finansowania instytucji kultury *expressis verbis* zawierający wszystkie źródła finansowania dozwolone prawem.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 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