



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 listopada 2015 r.

Poz. 4970

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.47.15.2015.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 listopada 2015 r.

Działając 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

§ 8 oraz § 11 załącznika do uchwały Nr XIV/66/15 Rady Gminy Kamienna Góra z dnia 28 października 2015 r. w sprawie nadania nowego brzmienia statutowi Centrum Biblioteczno - Kulturalnego Gminy Kamienna Góra.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kamienna Góra, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) i art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406), podjęła na sesji w dniu 28 października 2015 r. uchwałę Nr XIV/66/15 w sprawie nadania nowego brzmienia statutowi Centrum Biblioteczno - Kulturalnego Gminy Kamienna Góra. Statut Centrum Biblioteczno - Kulturalnego Gminy Kamienna Góra stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Zastępcy Wójta Gminy Kamienna Góra z dnia 03 listopada 2015 r. nr RG.0711.14.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 05 listopada 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 8 z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406 z późn. zm.) w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

- § 11 z istotnym naruszeniem art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano również art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 642 z późn. zm.), zgodnie z którym organizację oraz szczegółowy zakres działania biblioteki publicznej wchodzącej w skład innej instytucji kultury określa organizator w statucie tej instytucji kultury. Ponadto należy również wskazać na art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie którego organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych.

Należy zaznaczyć, iż przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok TK z 25.05.1998 r., K 19/97, OTK 1998/4, poz. 48). Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 8 załącznika do uchwały Rada Gminy Kamienna Góra postanowiła, że: *„Dyrektor CBK, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, przedkłada Organizatorowi sprawozdanie z działalności merytorycznej i finansowej prowadzonej przez CBK w minionym roku, w wyszczególnieniu prowadzonej działalności bibliotecznej.”*

W myśl art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora (ust. 1). Zgodnie z art. 13 ust. 2 tej ustawy statut zawiera: nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury (pkt 1), zakres działalności (pkt 2), organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania (pkt 3), określenie źródeł finansowania (pkt 4), zasady dokonywania zmian statutowych (pkt 5) oraz postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić (pkt 6). Natomiast stosownie do art. 13 ust. 3 ustawy, 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.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 13 ust. 1 ustawy zawarte zostało upoważnienie dla organizatora do nadania statutu utworzonej instytucji kultury. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 13 ust. 2 pkt 1 – 6 ustawy jego zakres przedmiotowy. Redakcja ostatnio powołanego przepisu prowadzi do wniosku, że zawarte w nim wyliczenie ma charakter enumeratywny, co oznacza, że wskazany został katalog zamknięty kwestii, które powinny zostać unormowane w statucie. Przesądza o tym posłużenie się przez ustawodawcę kategorią sformułowaniem "statut zawiera", które świadczy o całościowym uregulowaniu i tym samym wyklucza możliwość uznania, że jest to przykładowe uregulowanie zakresu statutu, gdyż w takim wypadku racjonalny ustawodawca użyłby zwrotów "w szczególności", "a zwłaszcza", które wskazywałyby na przykładowy, otwarty charakter wyliczenia. Oznacza to, iż rada gminy, nadając statut gminnej instytucji kultury, winna zamieścić w przedmiotowej uchwale postanowienia odnoszące się do wszystkich elementów wymienionych w art. 13 ust. 2 ww. ustawy, a zarazem nie wolno jej zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu. Brak w statucie któregoś z wyszczególnionych ustawowo elementów, podobnie jak i zamieszczenie postanowień wykraczających poza treść przepisu upoważniającego, skutkuje istotnym naruszeniem zarówno normy kompetencyjnej wynikającej z art. 13 ust. 2 ww. ustawy, jak i konstytucyjnej zasady legalności aktu prawa miejscowego. Powinnością, a zatem obowiązkiem rady gminy, jest respektowanie zakresu przedmiotowego wyznaczonego przepisem art. 13 ust. 2 pkt 1 – 6 ustawy.

Zdaniem Organu Nadzoru treść § 8 załącznika do uchwały nie znajduje uzasadnienia w normie kompetencyjnej art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Rozpatrywany przepis załącznika do uchwały określa obowiązki sprawozdawcze Dyrektora Centrum Biblioteczno – Kulturalnego, jakie ten winien wykonywać względem Organizatora. Tymczasem art. 13 ust. 2 pkt 1 – 6 ustawy nie przewiduje, aby tego typu kwestie podlegały uregulowaniu w statucie instytucji kultury. Z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynika jedynie, że statut powinien określać organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania. Stwierdzić trzeba, że § 8 załącznika do uchwały nie określa organów zarządzających lub doradczych, jak też nie stanowi o sposobie ich powoływania (tą kwestię rozstrzyga § 7 załącznika do uchwały).

W tym miejscu należy przypomnieć, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Kamienna Góra, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznacznym z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Podobne uwagi jak wyżej można również sformułować w stosunku do zapisu § 11 załącznika do uchwały, zgodnie z którym:

- **ust. 1** „*Fundusz instytucji kultury zwiększa się o zysk netto lub zmniejsza się o stratę netto wykazane w rocznym sprawozdaniu finansowym CBK, pod warunkiem uprzedniego zatwierdzenia tego sprawozdania przez Organizatora.*”;

- **ust. 2** „*Fundusz instytucji kultury zwiększa się lub zmniejsza o ewentualny błąd zaprezentowany w rocznym sprawozdaniu finansowym CBK w pozycji «zysk/strata z lat ubiegłych», w przypadku stwierdzenia takiego błędu po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego.*”;

- **ust. 3** „*W przypadku urzędowego przeszacowania aktywów trwałych na podstawie odrębnych przepisów CBK tworzy fundusz z aktualizacji wyceny, na który odnoszone są skutki wynikające z tego przeszacowania.*”;

- **ust. 4** „*Dotacje celowe otrzymane na zakup środków trwałych nie podlegających umorzeniu oraz amortyzacji, a także nieodpłatne otrzymanie takich środków trwałych w drodze darowizny, zwiększają fundusz instytucji kultury.*”.

Jak organ nadzoru wskazał już powyżej, określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 13 ust. 2 pkt 1-6 ustawy jego zakres przedmiotowy. Wyliczenie zawarte w tym przepisie ma charakter enumeratywny, co oznacza, że wskazany został katalog zamknięty kwestii, które powinny zostać unormowane w statucie. Tym samym rozstrzygnięcie w statucie instytucji kultury o kwestiach, które wykraczają poza ten katalog, uznać należy za istotne naruszenie prawa.

Zauważyć należy, że jednostka samorządu terytorialnego, będąca organizatorem instytucji kultury, zapewnia jej środki niezbędne do prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12 ww. ustawy). Z chwilą wpisu do odpowiedniego rejestru prowadzonego przez organizatora instytucja kultury uzyskuje osobowość prawną. Organizator nie odpowiada za zobowiązania instytucji kultury, z zastrzeżeniem art. 24 i 25 tej ustawy (art. 14 ust. 2). Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w Rozdziale 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W świetle uregulowań w nim zawartych uznać należy, że instytucja kultury, jako osoba prawna, jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 cyt. ustawy).

W związku z powyższym ustawodawca niewątpliwie nie upoważnił Rady Gminy do uregulowania w statucie zasad gospodarki finansowej instytucji kultury, w tym także sposobu zarządzania funduszem instytucji kultury, jak to uczyniono w § 11 ust. 1-4 załącznika do uchwały. Jak stanowi art. 29 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, wartość majątku instytucji kultury odzwierciedla fundusz instytucji kultury, który odpowiada wartości mienia wydzielonego dla instytucji. Z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynika, że statut powinien określać źródła finansowania, czyli inaczej to, skąd instytucja kultury może pozyskiwać środki finansowe na prowadzoną działalność. Stwierdzić trzeba, że § 11 załącznika do uchwały nie określa źródeł finansowania Centrum Bibliotecznego - Kulturalnego Gminy Kamienna Góra (tą kwestię rozstrzyga § 10 ust. 2 załącznika do uchwały), lecz sposób zarządzania funduszem tej instytucji kultury, a więc materię, co do której Rada Gminy nie posiadała kompetencji regulowania.

Ponownie należy podkreślić, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W prawie administracyjnym normy kompetencyjne muszą być interpretowane w sposób ścisły i literalny - nie istnieje tu reguła mówiąca, że co nie jest zakazane to jest dozwolone, kompetencji do ustanowienia norm prawnych nie wyprowadza się również na zasadzie analogii. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP 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. Podobnie stwierdza ustawodawca w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-OZ we Wrocławiu (do 31.12.2003 r.) z dnia 14 kwietnia 2000 r. - sygn. akt. I SA/Wr 1798/99).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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