URZĄD GMINY MIŁKOWICE
Wpłynęło dnia 2014-01-29
L. dz. 72

WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.84.1.2014.JW1

Wrocław, 22 stycznia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XLIII/255/2013 Rady Gminy Miłkowice z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Miłkowicach

Działając 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 XLIII/255/2013 Rady Gminy Miłkowice z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Miłkowicach.

Uzasadnienie

Rada Gminy Miłkowice, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 20 grudnia 2013 r. uchwałę w sprawie statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Miłkowicach – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 stycznia 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Zgodnie z § 9 ust. 1 załącznika do uchwały (dalej także jako: statut) „GOKiS kieruje Dyrektor powoływany i odwoływany przez Wójta Gminy Miłkowice na podstawie obowiązujących przepisów". Taka regulacja uchwały nie może być uznana za prawidłową w kontekście wymogów ustawowych. Ustawa wymaga, aby statut instytucji kultury określał sposób powoływania jej organów (art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy). Przepis określający wyłącznie to, kto powołuje organ zarządzający (Dyrektora) nie jest określeniem sposobu powoływania.

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wskazuje więcej niż jedną formę powoływania organu zarządzającego instytucją kultury. Może on być: 1) powołany przez organizatora po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję (art. 15 ustawy); 2) wskazany w wyniku wyłonienia zarządcy (art. 15a ustawy); 3) powołany przez organizatora po wyłonieniu w drodze konkursu (art. 16 ustawy).

Obowiązkiem Rady Gminy Miłkowice było wskazanie w statucie, która (bądź które) z ustawowo regulowanych sposobów powołania dyrektora instytucji kultury mogą zostać zastosowane przy powoływaniu Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Miłkowicach. Odwołanie się w tym zakresie do „obowiązujących przepisów" nie jest spełnieniem dyspozycji ustawowej.

Takie stanowisko Organu Nadzoru znajduje potwierdzenie w jednoznacznej opinii sądu administracyjnego, który wskazał, że „statut winien określać, czy kandydata na stanowisko dyrektora powołuje organizator oraz, czy wyłania się go w drodze konkursu" (wyrok WSA z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Sz 523/11, LEX nr 1086729, porównaj także: wyrok WSA z dnia 2 października 2013 r., IV SA/Wr 303/13, CBOSA).

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej określa w art. 13 ust. 2, że statut instytucji kultury zawierać ma: 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.

Istota naruszenia prawa przez § 9 ust. 1 statutu polega właśnie na braku pełnej i prawidłowej regulacji w tym zakresie. Jako, że ustawa wskazuje jednoznacznie jakie elementy stanowią obligatoryjną treść statutu instytucji kultury, żaden z elementów wymienionych w art. 13 ust. 2 ustawy nie może zostać pominięty w stanowionym na podstawie tego przepisu akcie prawa miejscowego. Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić statut. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej wymaga pełnego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09, LEX nr 605562; wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693; wyrok z dnia WSA z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02, LEX nr 174906). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Artykuł 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Zasada ta ma szczególne znaczenie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – stanowione są „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie". Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „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).

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że regulacja uchwały nie wypełnia w całości postanowień ustawowych, a niekompletne unormowanie spraw przekazanych do uregulowania w akcie prawa miejscowego stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego – aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organu stanowiącego gminy. Rada Gminy Miłkowice złamała tę zasadę poprzez pomięcie kwestii, do których określenia zobowiązała ją – w art. 13 ust. 2 pkt 3 – ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Stanowi to istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Organ Nadzoru stwierdził ponadto, że:

– § 10 ust. 1 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej;

– § 11 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;

– § 14 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 265 pkt 2 w związku z art. 9 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.);

– § 15 we fragmencie „w szczególności" załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej w związku z art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

I. W § 10 ust. 1 statutu wskazano, że „organizację wewnętrzną GOKiS określa regulamin organizacyjny nadawany przez dyrektora, po zasięgnięciu opinii Wójta". Jednocześnie, już w ustawie zostało uregulowane, że „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" (art. 13 ust. 3 ustawy).

Oznacza to, że w statucie dokonano nie tylko powtórzenia regulacji ustawowych (co jest naruszeniem prawa), ale wprowadzono przepis o odmiennej niż ustawowa treści. Pominięcie przez Radę Gminy Miłkowice obowiązku zasięgnięcia opinii organizacji związkowych i stowarzyszeń twórców działających w Gminnym Ośrodku Kultury i Sportu w Miłkowicach stanowi modyfikację przepisu ustawowego. Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z ustawą taka opinia stanowi obligatoryjny element procedury ustanawiania regulaminu organizacyjnego. W akcie prawa miejscowego jakim jest statut, element ten został pominięty, co jest równoznaczne z modyfikacją ustawy.

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacje przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

II. Zgodnie z postanowieniami § 11 statutu: „Przy GOKiS może działać Rada Programowa jako ciało opiniodawczo-doradcze. Skład, zasady i tryb powołania i działania Rady Programowej ustala w akcie o jej powołaniu Dyrektor GOKiS po otrzymaniu akceptacji Wójta Gminy Miłkowice".

Taka regulacja nie może zostać uznana za prawidłową, ponieważ ustawa, w art. 13 ust. 2 pkt 3, wyraźnie obliguje prawodawcę miejscowego do zamieszczenia w statucie instytucji kultury regulacji określającej jej organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania.

Oznacza to, że jeżeli wolą Rady Gminy Miłkowice było utworzenie organu doradczego, to dla tak ustanowionej Rady Programowej musi w statucie zostać określony sposób powoływania. Przekazanie kompetencji do ustalenia jej składu, zasad i trybu powołania i działania Dyrektorowi Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Miłkowicach jest istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy, który wyraźnie wskazuje na formę ustalenia sposobu powoływania organów instytucji kultury. Jednoznaczne przepisy ustawy wskazują, że takie treści mają znaleźć się w statucie, który stanowi organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Niemająca wyraźnej podstawy prawnej subdelegacja kompetencji prawodawczych jest niedopuszczalna i w sposób istotny narusza prawo. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, przez organ w niej wskazany, a przekazanie kompetencji może odbywać się tylko wtedy, gdy istnieje przepis wyraźnie to dopuszczający. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady działania w granicach i na podstawie prawa. Dotyczy to także tego elementu normy prawnej, który wskazuje adresata kompetencji prawodawczej.

III. W § 14 statutu określono, że „Dyrektor corocznie, w terminie do 3 miesięcy po dniu bilansowym przedkłada organizatorowi sprawozdanie finansowe za poprzedni rok kalendarzowy, które podlega zatwierdzeniu przez Radę Gminy Miłkowice". Taka regulacja stoi w sprzeczności z art. 265 pkt 2 w związku z art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 9 pkt 13 tej ustawy sektor finansów publicznych tworzą państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe. W § 2 ust. 1 statutu wskazano *expressis verbis*, że Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Miłkowicach jest samorządową instytucją kultury. Oznacza to, że zastosowanie znajdzie art. 265 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Wskazuje on, że samorządowa instytucja kultury przedstawia

właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie do dnia: 28 lutego roku następującego po roku budżetowym – sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostki, w szczegółowości nie mniejszej niż w planie finansowym.

Nie mając do tego upoważnienia, Rada Gminy Miłkowice uregulowała tryb składania sprawozdania finansowego w sposób odmienny niż przewidział to ustawodawca we wskazanych wyżej przepisach. Oznacza to, że Rada, uchwalając powyżej wskazany przepis, dokonała modyfikacji przepisu rangi ustawowej. Żadna norma prawna nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do dokonania takiej modyfikacji obowiązku dyrektora do przedstawienia sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego. Modyfikując przepis ustawowy, Rada uregulowała powyższy obowiązek w sposób sprzeczny z intencjami ustawodawcy.

Można w tym miejscu powtórzyć (co zostało uargumentowane w punkcie I niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego), że modyfikacje przypisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa.

IV. Określenie źródeł finansowania Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Miłkowicach zawarte w § 15 statutu otrzymało brzmienie: „Źródłami finansowania GOKiS są w szczególności: 1) dotacje z budżetu gminy, 2) przychody z prowadzonej działalności statutowej i gospodarczej, 3) przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, 4) darowizny, spadki, zapisy od osób fizycznych i prawnych, 5) dotacje unijne i z funduszy pozakrajowych, 6) inne dozwolone prawem".

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 Ośrodka 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 § 15 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 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 Miłkowice, 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 dozwolone prawem". Takie sformułowanie w otwartym katalogu źródeł finansowania powoduje dopuszczenie finansowania ze źródeł niedozwolonych prawem. Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Miłkowicach może być bowiem – zgodnie z treścią § 15 statutu – finansowany w formach wskazanych w statucie (który wyczerpująco wymienia 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 § 15 pkt 1-6 statutu. W sposób oczywisty, istotny i rażący 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 Miłkowice nie może zawrzeć w nim norm, które stanowić będą przyzwolenie na działania niedozwolone prawem. Taka norma wypływa zaś z § 15 statutu, jako że stanowi

on otwarty katalog źródeł finansowania instytucji kultury *expressis verbis* zawierający wszystkie źródła finansowania dozwolone prawem.

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

4.M.V

Aleksander Marek Skorupa