

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **Wojewody Lubuskiego**

**NK-I.4131.51.2021.ACze**

z dnia 21 kwietnia 2021 r.

Rada Gminy Bobrowice

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/208/21 Rady Gminy Bobrowice z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie utworzenia Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu, w części określonej w: § 4 ust. 1, § 12 ust. 3, § 12 ust. 5, § 15 statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 18 marca 2021 r. Rada Gminy Bobrowice podjęła uchwałę w sprawie utworzenia Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 9, art. 11 i art. 13 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 marca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części istotnie narusza prawo, tj. art. 13 ust. 2 pkt 6, art. 13 ust. 3, art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194) oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713).

Przepis art. 9 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej obliguje jednostki samorządu terytorialnego do prowadzenia działalności kulturalnej (ust. 2), wskazując przy tym w jaki sposób działalność ta ma być organizowana, a mianowicie poprzez tworzenie samorządowych instytucji kultury (ust. 1). Z kolei art. 13 ust. 1 przywołanego aktu stanowi, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, zaś dyspozycja ust. 2 tego artykułu określa elementy, jakie powinien ów statut zawierać, a więc:

- 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.

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.

Przepis powyższy wskazuje zatem zamknięty katalog zagadnień wymagających uregulowania w statucie. Oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien zrealizować upoważnienie ustawowe w pełni, w tym w sposób wyczerpujący określić działalność inną niż kulturalna, jeśli instytucja zamierza taką prowadzić. Wszystkie zagadnienia z ustawowego katalogu muszą być uregulowane w sposób ścisły. Niewypełnienie tej kompetencji stanowi o istotnym naruszeniu prawa przez organ gminy. Należy pamiętać przy tym, że statut, jako akt podustawowy, nie może odmiennie normować kwestii wcześniej uregulowanych w akcie wyższego rzędu, ani wychodzić poza granice upoważnienia ustawowego.

Analizując powyższe uregulowania oraz treść § 4 ust. 1 statutu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu, stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały Nr XVI/208/21 który mówi iż „Bezpośredni nadzór nad działalnością GOKiS sprawuje Wójt Gminy Bobrowice”, należy wskazać iż regulacja ta rażąco narusza postanowienia ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 w/w ustawy organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy. Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną (art. 18a ust. 1). To więc rada gminy ma ustawowo przyznaną kompetencję do przeprowadzania kontroli działalności gminnych jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 9 ustawy o samorządzie gminnym, w tym także osób prawnych utworzonych przez gminę m.in. instytucji kultury (wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 28 maja 2014 r., sygn.. akt II SA/Go 291/14).

Za niezgodny z prawem należy również uznać przepis § 12 ust. 3 Statutu w którym wskazano że: „GOKiS przekłada roczne sprawozdanie z działalności merytorycznej i finansowej Radzie Gminy i Wójtowi w określonym terminie.” Organ nadzoru wskazuje, że kwestie sprawozdania finansowego instytucji kultury uregulowane są w art. 29 ust. 5 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, który stanowi, iż „Roczne sprawozdanie finansowe instytucji kultury zatwierdza organizator. W przypadku samorządowej instytucji kultury roczne sprawozdanie finansowe zatwierdza organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.” Zdaniem organu nadzoru § 12 ust. 3 Statutu stanowi zatem modyfikację ustawowej regulacji. Ustawodawca wprost wskazał, który organ jednostki samorządu terytorialnego jest właściwy do zatwierdzenia rocznego sprawozdania samorządowej instytucji kultury. Z dyspozycji normy zawartej w powyższym przepisie wynika jednoznacznie, że w przypadku samorządowej instytucji kultury - Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Bobrowicach - organem posiadającym kompetencje do zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego jest organ wykonawczy - to jest Wójt Gminy Bobrowice.

Kolejnym naruszeniem jest § 12 ust. 5 Statutu, w którym Rada postanowiła iż: „Obsługę finansowo - księgową prowadzi księgowy, który działa w ramach kompetencji określonych w regulaminie organizacyjnym GOKiS-u i udzielonych mu przez dyrektora upoważnień, ponosząc przed nim odpowiedzialność za podejmowane decyzje i skutki swoich działań.” W ocenie organu nadzoru cytowane ustalenia regulują organizację wewnętrzną instytucji kultury, czyli materię, która

zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej powinna zostać zamieszczona w regulaminie organizacyjnym instytucji kultury nadanym przez dyrektora instytucji kultury. Należy dodatkowo wskazać, że kwestie dotyczące powierzenia obowiązków i odpowiedzialności głównemu księgowemu jednostki sektora finansów publicznych uregulował sam ustawodawca w art. 54 ustawy o finansach publicznych. (Dz. U. z 2021 poz. 305).

Dokonując analizy kolejnych zapisów statutu organ nadzoru stwierdza, że § 15 Statutu, w którym zapisano, że: "1. GOKiS może prowadzić działalność gospodarczą według zasad określonych w odrębnych przepisach. 2. Dochód uzyskany z działalności gospodarczej przeznacza się na realizację celów statutowych. 3. Działalność gospodarcza nie może ograniczać ani utrudniać wykonywania zadań statutowych.", nie wypełnia w sposób całościowy kompetencji nadanej radzie gminy przez ustawodawcę. W art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zapisano, że statut zawiera postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza taką działalność prowadzić. Niewystarczające jest w ocenie organu nadzoru ujęcie w treści statutu postanowień, przewidujących możliwość prowadzenia przez tę instytucję działalności gospodarczej „według zasad określonych w odrębnych przepisach”. Nie wypełnia to kompetencji wynikającej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy i nie może zostać uznane, że postanowienia w tym zakresie są kompleksowe i precyzyjne. Nie jest dopuszczalne odesłanie w całości do odrębnych przepisów w sytuacji, gdy to na organizatorze instytucji kultury ciąży obowiązek określenia zasad prowadzenia takiej działalności. Regułą jest, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych. W konsekwencji, statut nie może nie zawierać żadnego uregulowania w zakresie postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli taką działalność zamierza prowadzić, a co do sposobu jej prowadzenia odsyła wyłącznie do ogólnych zasad określonych odrębnymi przepisami. Ogólnikowa regulacja i odesłanie do aktów prawa powszechnie obowiązującego wyższej rangi stanowi zaprzeczenie obowiązkowi kompleksowego, pełnego i precyzyjnego uregulowania w zakresie ewentualnego prowadzenia działalności gospodarczej przez Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Bobrowicach, co jest niedopuszczalne w przypadku aktów prawa miejscowego. Na poparcie stanowiska przytoczyć należy wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2016 r., sygn. akt II SA/Wa 750/16, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 2864/16, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 marca 2019 r., sygn. akt IV SA/G1 551/18, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2828/19, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2619/19.

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. Organ 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.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

**Pouczenie:**

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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.

**Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli