



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia piątek, 26 lipca 2019 r.

Poz. 2152

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-I.4131.173.2019.AZIE WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 25 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2019.506 j. t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały nr IX/166/2019 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 26 czerwca 2019r. w sprawie zmiany statutu Centrum Edukacji Artystycznej – Filharmonii Gorzowskiej w Gorzowie Wielkopolskim, w części:

- § 1 ust. 1 uchwały zmieniającego treść § 6 statutu w zakresie § 6 ust. 2 w zakresie słów: „lub oświatowym lub społecznym”,
- § 1 ust. 2 uchwały zmieniającego treść § 7 statutu w zakresie: § 7 ust. 1 pkt 16 ppkt 2 – 7,
- § 1 ust. 3 uchwały zmieniającego treść § 11 statutu w zakresie: § 11 ust. 2.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 czerwca 2019r. Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego podjęła uchwałę w sprawie zmiany statutu Centrum Edukacji Artystycznej – Filharmonii Gorzowskiej w Gorzowie Wielkopolskim. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lipca 2019r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała w części wskazanej na wstępie istotnie narusza przepis art. 9 w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 13 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. 2018.1983 j. t. ze zm. - dalej „ustawa”).

Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego postanowiła o wprowadzeniu zmian w statucie Centrum Edukacji Artystycznej – Filharmonii Gorzowskiej w Gorzowie Wielkopolskim (dalej „CEA”) poprzez nadanie nowego brzmienia § 6 i § 11 oraz dodanie pkt 16 do § 7 ust. 1 statutu. Zmianie uległy zatem zapisy statutu dotyczące celów działania CEA oraz uregulowania w zakresie działania organu doradczego instytucji kultury tj. Rady Artystyczno – Programowej.

W ocenie organu nadzoru, zmiana statutu jednostki kultury poprzez rozszerzenie zakresu celów i zadań CEA o sferę oświatową i społeczną nastąpiła z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy. 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.

Z powyższych regulacji wynika, że do obligatoryjnych elementów statutu należy określenie zakresu działalności instytucji kultury, czyli ustalenie ram działalności kulturalnej – polegającej według art. 1 ust. 1 ustawy na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Określenie zakresu działalności instytucji kultury stanowi zaś konkretyzację celu, dla którego została ona powołana. Niewątpliwie zakres ten musi odnosić się do celu działania tej instytucji kultury, czyli dotyczyć działalności stricte kulturalnej i jasno przedstawiać w jakich formach i czym konkretnie instytucja kulturalna będzie się zajmować. Postanowienia statutu w tej materii winny zatem dotyczyć podstawowych, zasadniczych aspektów zamierzonej działalności (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2014/12).

Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego nadając nowe brzmienie § 6, § 7 rozszerzyła zadania CEA o działalność oświatową i społeczną. Wprowadzona zmiana nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach, gdyż jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym (art. 9 ust. 1 ustawy), a działalność kulturalna w rozumieniu ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Należy jednoznacznie stwierdzić, że określenie w statucie instytucji kultury jej zakresu działania, następuje poprzez określenie celu statutowego i wyliczenie zadań (może być to wyliczenie przykładowe), niemniej należy pamiętać, że w tym katalogu zadań mieszczą się tylko takie, które służą celowi, dla którego realizacji dana instytucja kultury została powołana. Zwrócił na to uwagę NSA w wyroku z 8 listopada 2012r. (II OSK 2014/12), stwierdzając, że „określenie zakresu działalności instytucji kultury stanowi konkretyzację celu, dla którego została ona powołana”. Mając na uwadze powyższe należało uznać, że wskazanie przez Radę Miasta działalności oświatowej i społecznej, jako celów działania instytucji kultury nie mieści się w zakresie tworzenia, upowszechniania i ochrony kultury. Tym samym Rada Miasta podejmując przedmiotową uchwałę, w której uregulowała sferę działania CEA, przekroczyła ustawowe granice określone w art. 9 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy, a w konsekwencji istotnie naruszyła obowiązujący porządek prawny.

Należy też podkreślić, że jednostka samorządu terytorialnego będąca organizatorem instytucji kultury zapewnia tej instytucji środki niezbędne do prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12). 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. 1 i 2). Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w Rozdziale 3 ustawy. W świetle tych uregulowań ustawy 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 ustawy). W tej sytuacji prawnej samodzielność instytucji kultury jako osoby prawnej, oznacza także, że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury.

Konsekwencją stwierdzenia nieważności zmienionego § 6 ust. 2 statutu CEA w zakresie słów „lub oświatowym, lub społecznym” jest stwierdzenie nieważności § 7 pkt 16 ppkt 2 – 7 statutu, które odnoszą się bezpośrednio do kwestionowanych celów działalności CEA określonych w § 6 ust. 2 statutu.

Kolejnym naruszeniem prawa są zapisy zmienionego § 11 ust. 2 statutu CEA określające zakres zadań Rady Artystyczno – Programowej. Powyższa regulacja nie może zostać uznana za prawidłową, ponieważ ustawa w art. 13 ust. 2 pkt 3, wyraźnie obliuguje prawodawcę miejscowego do zamieszczenia w statucie instytucji kultury regulacji określającej jej organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania. Przepisy ustawy jednoznacznie wskazują zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca wymaga od rady gminy wyłączenia wskazania organów instytucji kultury zarządzających i doradczych oraz sposobu ich powoływania. Oznacza to, że Rada w § 11 ust. 2 zmienionego statutu bez wyraźnego upoważnienia ustawowego określiła zakres zadań organu doradczego, jakim jest Rada Artystyczno – Programowa i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 13 ust. 2 pkt 3 przywołanej ustawy. Organ nadzoru wskazuje ponadto, że z treści § 11 ust. 1 statutu wynika, że Rada Artystyczno – Programowa jest organem doradczym Dyrektora, natomiast w ust. 2 tego przepisu wskazano, że do zadań Rady należy w szczególności opiniowanie aktów wymienionych w pkt 1 – 4. Pojęcie doradztwa nie jest tożsame z pojęciem opiniowania. Opiniować oznacza wydawać opinię o kimś lub o czymś, natomiast doradzać oznacza udzielić porady, wskazać sposób postępowania w jakiejś sprawie.

W omawianej sprawie organ stanowiący naruszył również postanowienia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie bowiem do brzmienia tego przepisu organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Podejmując bowiem akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w danej ustawie (art. 96 Konstytucji RP) i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Norma kompetencyjna musi być tak realizowana aby nie naruszała innych przepisów ustawy, w tym niedopuszczalne jest wkraczanie w materię uregulowaną ustawą. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP).

W świetle powyższego wyeliminowanie z obrotu prawnego wskazanych na wstępie zapisów statutu CEA jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt