



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 marca 2021 r.

Poz. 1591

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.180.1.2021.MF WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 2021 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

§ 4 we fragmencie: „w szczególności” i § 9 ust. 3 pkt 5 załącznika do uchwały nr XXX/246/2021 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 2 marca 2021 r. akt o utworzeniu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Centrum Działań Twórczych w Lubinie i nadania jej statutu.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Lubińskiego na sesji w dniu 2 marca 2021 r., działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 7, art. 12 pkt 8 lit. i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, a także art. 9 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 194; zwanej dalej „ustawa”), podjęła uchwałę nr XXX/246/2021 akt o utworzeniu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Centrum Działań Twórczych w Lubinie i nadania jej statutu, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 marca 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 4 we fragmencie: „w szczególności” załącznika do uchwały nr XXX/246/2021 z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, polegającym na naruszeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie otwartego katalogu działalności innej niż kulturalna,**
- **§ 9 ust. 3 pkt 5 załącznika do uchwały nr XXX/246/2021 z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy, polegającym na naruszeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez niedookreślenie źródeł finansowania instytucji kultury.**

Zgodnie z art. 2 ustawy formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 2 ustawy 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.

Jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury (art. 9 ust. 1 ustawy). Uchwała ustanawiająca statut instytucji kultury jest aktem prawa miejscowego. W świetle art. 13 ust. 2 ustawy zakres przedmiotowy statutu ma charakter zamknięty.

Akt prawa miejscowego jest prawem lokalnym obowiązującym na obszarze działania organów, które je ustanowiły i określa prawa i obowiązki wspólnoty samorządowej, a tym samym powinien charakteryzować się precyzją stanowiących przepisów. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Ustawodawca wprost i tylko i wyłącznie radę powiatu, organ stanowiący powiatu, upoważnił do ustanowienia statutu instytucji kulturalnej i określił jego obligatoryjne elementy. Zgodnie z powołanym przepisem do obligatoryjnych elementów statutu należy określenie źródeł finansowania instytucji kultury oraz postanowień dotyczących prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.

I.

Mocą § 2 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały określono w sposób ogólny podstawowe zadania Centrum Działań Twórczych w Lubinie. Ich sprecyzowanie zostało dokonane w ust. 3 § 2 załącznika do uchwały. Przy czym, co należy podkreślić brzmienie § 2 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały, ma charakter zamknięty, co jest równoznaczne z ustanowieniem jasnego i precyzyjnego zakresu działalności, niedopuszczającego żadnego luzu decyzyjnego. Natomiast użycie, w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały, sformułowania „w szczególności”, jest dopuszczalne prawnie, bowiem stanowi przykładowe działania, stanowiące dopełnienie podstawowych działań Centrum. Od tej regulacji odróżnić należy regulację § 4 załącznika do uchwały. Zgodnie z jego brzmieniem Centrum Działań Twórczych w Lubinie może prowadzić działalność gospodarczą, której dochody przeznaczone będą na realizację celów statutowych i pokrywanie kosztów bieżącej działalności polegającej w szczególności na działalności wymienionej w punktach od 1 do 13. Tym samym określono wprost przykładowy zakres działalności gospodarczej prowadzonej przez Centrum.

W skierowanym do Rady Powiatu Lubińskiego piśmie z dnia 9 marca 2021 r., organ nadzoru wskazał, że w świetle delegacji ustawowej art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, prowadzona przez instytucje kultury inna niż kulturalna działalność musi być określona jednoznacznie. Użycie sformułowania „w szczególności” przy określaniu zakresu prowadzonej działalności gospodarczej jest równoznaczne z użyciem katalogu niedomkniętego. W odpowiedzi, Przewodnicząca Rady Powiatu Lubińskiego wskazała, że organizator nie musi wskazywać w statucie działalność inną niż kulturalna w sposób rozbudowany, gdyż nie zawsze możliwe jest objęcie wszystkich działań i zdarzeń jednoznaczną normą i przywołała wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2013/12). Przewodnicząca Rady Powiatu Lubińskiego przywołała również, przyjęte w jej opinii bez zastrzeżeń organu nadzoru uchwały Nr XXVII/187/2020 Rady Gminy Rudna z dnia 23 grudnia 2020 r. (Dz. U. Woj. Doln. z dnia 11 stycznia 2021 r. poz. 115) oraz uchwałę Nr VII/43/2019 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 maja 2019 r. (Dz. U. Woj. Doln. z dnia 29 maja 2019 r. poz. 3479).

Ze złożonymi wyjaśnieniami nie można się zgodzić. Organ nadzoru wskazuje po pierwsze, że interpretacja językowa postanowienia § 4 załącznika do uchwały prowadzi do wniosku, że Centrum może podejmować inne działania, niż określone w § 4 załącznika do uchwały, a więc niewynikające ze statutu, co narusza art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy. Tym samym Rada przekroczyła zakres delegacji ustawowej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, nie określając wprost działalności innej niż działalność kulturalna w postaci katalogu zamkniętego, dopuszczając luz decyzyjny w tym zakresie. Każde poszerzenie zakresu działalności Centrum, innej niż kulturalna, ponad ten określony w punktach 1 – 13 § 4 załącznika do uchwały wymagać będzie zmiany statutu zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy. Każdorazowo przekroczenie kompetencji oceniane musi być jako istotne naruszenie prawa.

Wskazać należy, że na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: „w szczególności” pełni co do istoty funkcję uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed zwrotem „w szczególności”. Polega ono na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego. Przy czym w przypadku postanowienia § 4 we fragmencie: „w szczególności” załącznika do uchwały konstrukcja

normatywna wskazuje nie na uszczegółowienie zakresu działalności i zakresu działalności innej kulturalna w statucie, lecz na upoważnienie do prowadzenie innej działalności niż wynikająca ze statutu Centrum. Stosowanie w zapisach uchwały zwrotu „w szczególności” w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że interpretacja takiego zapisu musi prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. Zwrot „w szczególności” powinien być stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Zgodnie natomiast z intencją ustawodawcy organ nadający statut, którym jest Rada Powiatu Lubińskiego, powinien określić wszystkie działania dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna. Użycie przez Radę zwrotu „w szczególności”, zgodnie z powyższym czyni z katalogu zadań wymienionych w § 4 załącznika do przedmiotowej uchwały katalog otwarty, dopuszczając do realizacji również inne zadania w nim niewymienione. Zatem stworzenie katalogu otwartego działalności gospodarczej jest niezgodne z wolą ustawodawcy, gdyż pozwala innym podmiotom, w innym trybie niż zmiana uchwały rady powiatu, decydować o tym zakresie. W rezultacie czego kwestionowany zapis uchwały może stanowić pewnego rodzaju domniemane przekazania kompetencji w zakresie ustalania zakresu działalności gospodarczej innej niż działalność kulturalna innemu bliżej nieokreślonemu podmiotowi, do czego Rada Powiatu Lubińskiego nie została upoważniona. Tożsame stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r. (sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Przepis art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) wskazał, cyt.: „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.”

Po drugie, odnosząc się do przywołanego w wyjaśnieniach wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2013/12) podkreślić należy, że dotyczy on innego stanu faktycznego. Orzeczenie dotyczy regulacji analogicznej do regulacji § 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały Rady Powiatu Lubińskiego. Naczelny Sąd Administracyjny orzekał wobec użytego zwrotu „w szczególności” w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XVIII/363/11 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie nadania statutu instytucji kultury pod nazwą Międzynarodowy Festiwal Wratislavia Cantans we Wrocławiu (Dz. Urz. Wojew. Dolnośl. z dnia 12 stycznia 2012 r. poz. 64). W ocenie Sądu przyjęcie w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały, zwrotu: "w szczególności" nie naruszało normy kompetencyjnej art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy. Niewątpliwie o zakresie działania Festiwalu jest mowa w rozdziale 2 statutu zatytułowanym: "Cel i zakres działania". W § 4 ust. 1 uchwalono, że podstawowym zadaniem Festiwalu jest coroczna organizacja Festiwalu „Wratislavia Cantans”, zaś w § 4 ust. 2 pkt 1-10 ustalono, co w szczególności obejmuje zakres działania Festiwalu. Zatem wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego można by odczytywać co najwyżej w świetle regulacji § 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały Rady Powiatu Lubińskiego. Z kolei przenoszenie rozważań ujętych w powyższym wyroku na grunt zarzutu istotnego naruszenia prawa w regulacji § 4 załącznika uchwały Rady Powiatu Lubińskiego jest całkowicie nieuzasadnione. Postanowienie § 4 załącznika uchwały Rady Powiatu Lubińskiego z użyciem wyrażenia „w szczególności” nie pełni co do istoty funkcji uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed zwrotem "w szczególności". Postanowienie § 4 załącznika uchwały nie zawiera bowiem ogólnego określenia działalności gospodarczej w części wstępnej tego przepisu, którego wyliczenia występujące po nim miałyby charakter przykładowy i określało szczególne przypadki zjawiska ogólnego. W tym przypadku przyjęta konstrukcja normatywna § 4 w punktach 1 - 13 załącznika do uchwały nie wskazuje na uszczegółowienie działalności, określonej w części wstępnej brzmienia § 4 załącznika do uchwały.

Po trzecie, odnosząc się do uchwały nr XXVII/187/2020 Rady Gminy Rudna z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie nadania statutu Centrum Kultury Gminy Rudna i uchwały Nr VII/43/2019 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie aktu o utworzeniu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Narodowa Orkiestra Dęta w Lubinie i nadania jej statutu, organ nadzoru przedłożył wobec ww. uchwał zastrzeżenia tożsame z skierowanymi wobec uchwały Rady Powiatu Lubińskiego. Rada Gminy Rudna i Rada Miejska w Lubinie, wskutek działań organ nadzoru, podjęły uchwały zmieniające, a mianowicie:

- uchwałę nr XXVIII/193/21 Rady Gminy Rudna z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVII/187/2020 Rady Gminy Rudna z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie nadania statutu Centrum Kultury Gminy Rudna (Dz. Urz. Wojew. Dolnośl. z dnia 12 lutego 2021 r. poz. 762),
- uchwałę nr IX/61/19 Rady Miejskiej Lubina z dnia 3 września 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr VII/43/19 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie aktu o utworzeniu samorządowej instytucji kultury pod nazwą Narodowa Orkiestra Dęta z siedzibą w Lubinie i nadania jej statutu (Dz. Urz. Wojew. Dolnośl. z dnia 17 września 2019 r. poz. 5402).

Tym samym, twierdzenie Przewodniczącej Rady Powiatu Lubińskiego, że organ nadzoru nie wniósł zastrzeżeń do uchwały nr XXVII/187/2020 Rady Gminy Rudna i uchwały nr VII/43/2019 Rady Miejskiej w Lubinie należy uznać za bezzasadne.

II.

Mocą § 9 załącznika do uchwały określono gospodarkę finansową Centrum Działań Twórczych w Lubinie. W § 9 ust. 3 załącznika do uchwały wymieniono enumeratywnie, jakie składniki stanowią przychody Centrum. Przy czym w § 9 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiono, że przychodami są również środki z innych źródeł.

W toku postępowania nadzorczego wskazano Radzie Powiatu Lubińskiego, że akt prawa miejscowego, jakim jest statut instytucji kultury, stanowi akt wykonawczy do ustawy. Realizując zatem upoważnienie wypływające z ustawy musi on doprecyzowywać regulację ustawową. Tymczasem postanowienie § 9 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi powtórzenie art. 28 ust. 2 ustawy. Jednakże w zakresie owych „środków z innych źródeł” zapis statutu nie został doprecyzowany.

W odpowiedzi Przewodnicząca Rady Powiatu Lubińskiego wskazała, powołując się na wyroki sądów administracyjnych, że powtórzenie ustaw nie stanowi istotnego naruszenia, a wręcz, że w pewnych sytuacjach przytaczanie treści aktów prawnych wyższego rzędu w akcie prawa miejscowego może być dopuszczalne, jeżeli czyniłoby to akt prawa miejscowego w pełni czytelny i zrozumiały.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że o ile sam ustawodawca określił, w art. 28 ust. 2 ustawy, źródła przychodów instytucji kultury, to jednak upoważnił organizatora do określenia w jej statucie źródeł finansowania. Podkreślić należy, że uchwała jest aktem wykonawczym do ustawy. Ustawa posługuje się pewnymi ogólnymi postanowieniami, które poprzez udzielone przez ustawodawcę upoważnienie, winno być doprecyzowane na poziomie aktu wykonawczego, czy to rozporządzenia, czy uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. To na organizatorze instytucji kultury ciąży obowiązek określenia źródeł finansowania prowadzonej instytucji kultury. Jako że ustawodawca wymaga właśnie od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury, to nie może on - poprzez użycie sformułowania „innych źródeł” - 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 „innych źródeł” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Centrum Działań Twórczych w Lubinie 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 Powiatu Lubińskiego we wskazanym fragmencie § 9 ust. 3 załącznika do uchwały 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 przywołanej ustawy.

Organ nadzoru podkreśla, że rada powiatu ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa, a także musi 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 1789/99). Rada Powiatu Lubińskiego, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, 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. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski