

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 12 kwietnia 2021 r.

WNP-I.4131.65.2021.KS

**Rada Miasta Kobyłka**

**ul. Wołomińska 1**

**05-230 Kobyłka**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.   
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn.zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXV/298/2021 Rady Miasta Kobyłka z dnia 15 marca 2021 r. *w sprawie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Kobyłce,* w zakresie Załącznika do uchwały tj. § 10   
ust. 3 w odniesieniu do sformułowania ,,plany finansowe” i § 19 ust. 1 pkt 2 oraz § 19 ust. 2   
w odniesieniu do terminu do 25 lutego na przedłożenie rocznego sprawozdania z działalności finansowej Biblioteki za rok ubiegły.

**UZASADNIENIE**

Na sesji, która odbyła się w dniu 15 marca 2021 r. Rada Miasta Kobyłka podjęła uchwałę Nr XXXV/298/2021 *w sprawie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej w Kobyłce.*

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej ,,u.s.g” oraz art. 8 ust. 2 pkt 2 i art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. z 2019 r. poz. 1479) oraz art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia   
25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U.   
z 2020 r. poz. 194).

Należy wskazać, że kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie   
z [art. 94](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4tkmq) Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei [art. 7](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmni) Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej   
do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w [art. 7](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4dmni)   
w związku z [art. 94](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgq4tgmjoobqxalrsgu4tkmq) Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego   
(wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11). Nadmienić także należy, że – w konsekwencji – postanowienia uchwały stanowiące realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Organ nadzoru analizując treść przedmiotowej uchwały, uznał wyszczególnione sformułowania za naruszające prawo w sposób istotny, z powodów wskazanych poniżej.

W § 10 ust. 3 Załącznika do kwestionowanej uchwały Rada Miasta Kobyłka postanowiła, że: **,,*Dyrektor przedstawia Burmistrzowi Miasta Kobyłka plany finansowe oraz sprawozdania”*.**

Z kolei w § 19 ust. 1 pkt 2 Załącznika do kwestionowanej uchwały Rada Miasta postanowiła, że: **,,*Dyrektor Biblioteki w terminie do dnia 30 września przedkłada Burmistrzowi Miasta Kobyłka: (…) 2) projekt planu finansowego działalności Biblioteki   
na rok następny, zawierający m. in. kalkulację finansową działalności merytorycznej”*.**

Należy na wstępie podkreślić,żezgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 2001 r. sygn. akt [SA/Sz 734/01](https://sip.lex.pl/#/document/520143666?cm=DOCUMENT) **,,*Instytucja kultury jako osoba prawna jest odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą   
w ramach posiadanych środków******”.***

Zasady gospodarki finansowej instytucji kultury (w tym biblioteki) reguluje ustawa   
o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305). Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury określone zostały w Rozdziale 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Tak rozumianą odrębność majątku   
i finansów gwarantuje instytucjom kultury art. 27 ww. ustawy, zgodnie z którym instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków. Uregulowanie to potwierdza formalną odrębność podmiotową instytucji kultury od osoby jej organizatora (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 2008 r. sygn. akt   
[I SA/Wa 134/08](https://sip.lex.pl/#/document/520601540?cm=DOCUMENT)). Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest **plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora** ([art. 27 ust. 3](https://sip.lex.pl/#/document/16794454?unitId=art(27)ust(3)&cm=DOCUMENT)   
ww. ustawy). Instytucja kultury sporządza plan finansowy zgodnie z przepisami ustawy   
o finansach publicznych ([art. 27 ust. 4](https://sip.lex.pl/#/document/16794454?unitId=art(27)ust(4)&cm=DOCUMENT) ww. ustawy).

Zatem zapisy § 10 ust. 3 oraz § 19 ust 1 pkt 2 Załącznika do kwestionowanej uchwały Rady Miasta Kobyłka są niedopuszczalne, bowiem naruszają, wyrażoną w art. 27 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, samodzielność instytucji kultury.   
Ponadto art. 27 ust. 3 ww. ustawy wyraźnie określa, iż plan finansowy ustala dyrektor instytucji kultury. Przepis ten nie przewiduje konsultacji z innymi podmiotami.

Zgodnie z art. 248 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych   
w związku z art. 27 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej   
i art. 10 ust. 2, w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zarząd tej jednostki przekazuje samorządowym instytucjom kultury, dla których jest ona organizatorem, informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych. Samorządowe instytucje kultury opracowują projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w zdaniu poprzedzającym, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia. W terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje samorządowym instytucjom kultury, dla których ta jednostka jest organizatorem, informacje m.in. o ostatecznej wysokości dotacji – art. 249 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Samorządowe instytucje kultury mają obowiązek dostosowania projektów planów finansowych do uchwały budżetowej – art. 249 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zatem obowiązek w zakresie przekazywania informacji niezbędnych   
do opracowania projektów planów finansowych oraz informacji o ostatecznej wysokości dotacji ciąży na organie wykonawczym gminy.

Należy zwrócić również uwagę na obowiązek wynikający z [art. 265](https://sip.lex.pl/#/document/17569559?unitId=art(265)&cm=DOCUMENT) w związku   
z art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych. Instytucje kultury, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, przedstawiają właściwemu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie: do dnia 31 lipca roku budżetowego - informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostki za pierwsze półrocze, uwzględniającą w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym wymagalnych oraz   
do dnia 28 lutego roku następującego po roku budżetowym - sprawozdanie roczne   
z wykonania planu finansowego jednostki, w szczegółowości nie mniejszej niż w planie finansowym. W świetle przywołanej regulacji wskazanie w § 19 ust. 2 Załącznika do uchwały terminu do 25 lutego na przedłożenie rocznego sprawozdania z działalności finansowej Biblioteki za rok ubiegły, narusza prawo.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że uchwała Nr XXXV/298/2021 Rady Miasta Kobyłka z dnia 15 marca 2021 r. *w sprawie nadania Statutu Miejskiej Bibliotece Publicznej   
w Kobyłce* istotnie narusza prawo w części określonej w petitum rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona   
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały,   
z mocy prawa, w zakresie objętym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

*/podpisano elektronicznie/*