



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 listopada 2017 r.

WNP-I.4131. 862 .2017.

Rada m.st. Warszawy
pl. Defilad 1
00 – 901 Warszawa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

s t w i e r d z a m n i e w a ż n o ś ć

uchwały Nr LVI/1421/2017 Rady m.st. Warszawy z dnia 19 października 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie przez Muzeum Warszawy darowizny na rzecz Muzeum Niepodległości w Warszawie.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 października 2017 r. Rada miasta stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr LVI/1421/2017 w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie przez Muzeum Warszawy darowizny na rzecz Muzeum Niepodległości w Warszawie. Przedmiot darowizny stanowiła kolekcja 123 obrazów autorstwa Aleksandra Sochaczewskiego.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu dnia 26 października 2017 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”, art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 862, zwanej dalej „u.o.p.d.k.”) w związku z art. 46a ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1384, z późn.zm., zwanej dalej „u.p.p.”).

Z przywołanego w podstawie uchwały art. 18 ust. 1 u.s.g. wynika, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Następnie – z art. 27 ust. 2 u.o.p.d.k., iż instytucja kultury może zbywać środki trwałe. Przy zbywaniu środków trwałych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych. Te zaś w art. 46a ust. 1 pkt 2 u.p.p. wskazują, iż przedsiębiorstwo państwowe zgłasza organowi założycielskiemu zamiar dokonania czynności prawnej, mającej za przedmiot mienie przedsiębiorstwa zaliczone zgodnie z odrębnymi przepisami do rzeczowego lub finansowego majątku trwałego, polegającej w szczególności na dokonaniu darowizny. Jednocześnie organ ten może, w terminie miesiąca od dnia otrzymania zgłoszenia, nie wyrazić zgody na dokonanie czynności prawnej objętej zamiarem.

Jak wskazano w uzasadnieniu do uchwały – Muzeum Warszawy jest wpisane do rejestru instytucji kultury, który jest prowadzony przez m. st. Warszawę, pod numerem

RIK/8/2000/SPW. Muzeum Niepodległości jest zaś wpisane do rejestru instytucji kultury Samorządu Województwa Mazowieckiego pod numerem RIK/14/99. Przedmiot darowizny stanowi kolekcja 123 obrazów autorstwa Aleksandra Sochaczewskiego, wpisana do inwentarza muzealiów artystyczno historycznych pod nr inw. MHW 1613-MHW 1704, MHW 1706-MHW 1736.

Oba wymienione wyżej muzea są zatem muzeami samorządowymi, zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. z 2017 r., poz. 972, z późn. zm., zwanej dalej „u.m.”). Wskazana kolekcja obrazów stanowi zaś muzealia w rozumieniu art. 21 ust. 1 u.m. i jest dobrem narodowym. Analizę uchwały należy poprzedzić spostrzeżeniem, iż powołana wyżej ustawa odnosi się w swych postanowienia do instytucji kultury jednego, określonego rodzaju tj. do muzeum, stąd też stanowi lex specialis. W konsekwencji, stosownie do art. 4 u.m. dopiero w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie zastosowanie mają przepisy u.o.p.d.k. Oznacza to, że jeśli określone kategorie spraw zostały uregulowane w u.m., to jednocześnie stanowi to wyłączenie zastosowania w tym zakresie innych ustaw, przede wszystkim u.o.p.d.k., choćby w sposób uzupełniający.

Mając to na uwadze należy stwierdzić, że zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 u.m. muzea państwowe i samorządowe mogą dokonywać zamiany, sprzedaży lub darowizny muzealiów, po uzyskaniu pozwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Pozwolenie to może być udzielone tylko w uzasadnionych przypadkach, po zasięgnięciu opinii Rady do Spraw Muzeów, na wniosek dyrektora muzeum zaopiniowany przez radę muzeum. Tym samym wymóg uzyskania zgody czy pozwolenia uprzedniego w stosunku do darowizny muzealiów pomiędzy dwoma muzeami samorządowymi został wprost uregulowany w u.m. i to w sposób całkowicie wyczerpujący. W ocenie organu nadzoru, wobec szczegółowej regulacji art. 23 u.m. i treści art. 4 u.m., w omawianym przypadku darowizny muzealiów, nawet stanowiących środki trwałe muzeum, wykluczone jest uzupełniające stosowanie przepisów u.o.p.d.k., w szczególności wskazanego art. 27 ust. 2 u.o.p.d.k., a w rezultacie – także art. 46a ust. 1 u.p.p.

Po dokonaniu dalszej analizy organ nadzoru także stwierdza, że nie ma podstawy prawnej uzasadniającej podjęcie przedmiotowej uchwały.

Wobec niestosowania do przedmiotowej uchwały wskazanych przepisów u.o.p.d.k. i u.p.p., zgodnie z argumentacją przedstawioną powyżej, art. 18 ust. 1 u.s.g. nie jest wystarczający dla działania Rady m.st. Warszawy. Brak jest bowiem przepisu prawa materialnego zobowiązującego organ do podjęcia tej uchwały. Dokonane w przedmiotowej uchwale wyrażenie zgody ma charakter rozstrzygający, jest to przyzwolenie dla Dyrektora Muzeum Warszawy na wyraźnie określone działanie. Pomimo, że nie rodzi ona żadnych obowiązków, to jednak – w swym zamiarze – ma kreować uprawnienie, otwierając Dyrektorowi drogę do podejmowania określonego działania. Samodzielność w stanowieniu uchwał tego typu zawsze musi znajdować oparcie w istniejącej normie prawnej, mieścić się w granicach konstytucji oraz ustaw i nie może tych granic przekraczać. Stąd też podjęcie przedmiotowej uchwały wbrew tym wymogom jest naruszeniem art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 1 u.s.g. i stanowi o podjęciu uchwały bez podstawy prawnej. *W odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego (osób fizycznych i osób prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które*

im prawo zezwala. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego. W działaniach tych jednostek nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę, zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje"¹.

Nadmienić przy tym należy, że Muzeum Warszawy ma osobowość prawną odrębną od m.st. Warszawy. Jako instytucja kultury samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania (art. 27 ust. 1 u.o.p.d.k.). Ograniczenie tej samodzielności następuje na podstawie art. 27 ust. 2 u.o.p.d.k. Jednakże jedynie z uwagi na przedmiot darowizny, determinujący konieczność zastosowania u.m. i uzyskania uprzedniego pozwolenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, wyłączone jest zastosowanie ograniczenia z art. 27 ust. 2 u.o.p.d.k. Następuje to z uwagi na art. 4 u.m. Stanowi to braku domniemanej kompetencji Rady m.st. Warszawy z art. 18 ust. 1 u.s.g., zgodnie z końcowym brzmieniem tego przepisu („o ile ustawy nie stanowią inaczej”).

Dalej, właściwość rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy z art. 18 ust. 1 u.s.g. należy rozumieć przez pryzmat art. 15 ust. 1 u.s.g. tj. poprzez działalność stanowiącą i kontrolną. Jednak w świetle art. 18a ust. 1 u.s.g. ta ostatnia zawężona jest do kontroli działalności wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. Muzeum Warszawy posiada zaś osobowość prawną odrębną od m.st. Warszawy i nie mieści się w zakresie stosowania art. 15 ust. 1 u.s.g.

W orzecznictwie wielokrotnie wyrażano stanowisko, iż za „istotne” naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. należy rozumieć m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał czy podstawy prawnej podejmowania uchwał. Wobec powyższego uznać należy, iż Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę Nr LVI/1421/2017 z dnia 19 października 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie przez Muzeum Warszawy darowizny na rzecz Muzeum Niepodległości w Warszawie z istotnym naruszeniem art. 23 w zw. z art. 4 u.m. oraz bez podstawy prawnej, co stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 18 ust. 1 u.s.g.

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, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

¹ wyrok NSA z dnia 27 września 2017 r., I OSK 1066/17, LEX nr 2371162

