



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 lipca 2012 r.

Poz. 2507



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N7.4131.489.2012.AM5

Wrocław, dnia 12 lipca 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 2 uchwały nr XXIV/96/2012 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 4 czerwca 2012 roku w sprawie zmiany uchwały nr XXI/169/200 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie nadania statutu instytucji kultury.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 czerwca 2012 roku Rada Miejska w Miliczu podjęła uchwałę nr XXIV/96/2012 w sprawie zmiany uchwały nr XXI/169/200 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie nadania statutu instytucji kultury.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 13 czerwca 2012 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż § 1 pkt 2 uchwały w sposób istotny narusza art. 13, art. 15 ust. 6 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 13, poz. 123 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Mocą niniejszej uchwały Rada Miejska zmieniła brzmienie statutu gminnej instytucji kultury występującej pod nazwą Ośrodek Kultury w Miliczu.

W § 1 pkt 2) uchwały postanowiono zmienić § 11 załącznika do uchwały nr XXI/169/200 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 29 grudnia 2000 r. poprzez dodanie do powyższego przepisu ustępu 5, w następującym brzmieniu: „5. *Odmowa zatwierdzenia sprawozdania, o którym mowa w ust. 4 pkt 9 poprzez Radę Miejską w Miliczu, stanowić może podstawę do odwołania dyrektora Ośrodka Kultury.*”.

Niniejszym zapisem uregulowano zatem możliwość odwołania dyrektora Ośrodka Kultury w Miliczu w przypadku gdy sporządzone przez dyrektora roczne sprawozdanie z działalności ośrodka kultury zostanie negatywnie zaopiniowane przez Radę Miejską w Miliczu.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok TK z 25.05.1998 r., K 19/97, OTK 1998/4, poz. 48). Organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważ-

niony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zgodnie zatem z art. 13 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej *1. Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora. 2. Statut zawiera: 1) nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury, 2) zakres działalności, 3) organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania, 4) sposób uzyskiwania środków finansowych, 4) określenie źródeł finansowania, 5) zasady dokonywania zmian statutowych, 6) postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. 3. 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. Katalog regulacji, które Rada Miejska powinna zamieścić w statucie instytucji ma więc charakter zamknięty, czyli nie powinna się znaleźć w statucie materia nie wymieniona przez ustawodawcę w art. 13 ust. 2 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.*

Ponadto należy podkreślić, że ustawodawca przekazał Radzie Miejskiej kompetencję jedynie w zakresie uregulowania w statucie sytuacji, w których organy zarządzające i doradcze mają być powołane, a przesłanki odwołania organu zarządzającego zostały uregulowane przez samego ustawodawcę w art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej zgodnie, z którym: „Dyrektor instytucji kultury powołany na czas określony może być odwołany przed upływem tego okresu: 1) na własną prośbę; 2) z powodu choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie obowiązków; 3) z powodu naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem; 4) w przypadku odstąpienia od realizacji umowy, o której mowa w ust. 5; 5) w przypadku przekazania państwowej instytucji kultury w trybie art. 21a ust. 2–6.”.

W świetle powyższego, podjęcie przez Radę Miejską w Miliczu § 1 pkt 2) przedmiotowej uchwały należy uznać za przekroczenie kompetencji, Rada nie została bowiem upoważniona do uregulowania w statucie instytucji kultury sytuacji, w których może nastąpić odwołanie dyrektora tejże instytucji. Ponadto należy wskazać na art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w którym już sam ustawodawca przewidział możliwość odwołania dyrektora instytucji kultury w tym m. in.: z powodu naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem (pkt 3).

Podkreślenia wymaga, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Wynika stąd niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl. wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Zdaniem Organu Nadzoru Rada Miejska uchwalając § 1 pkt 2 uchwały nr XXIV/96/2012 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 4 czerwca 2012 roku w sprawie zmiany uchwały nr XXI/169/200 Rady Miejskiej w Miliczu z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie nadania statutu instytucji kultury przekroczyła zamknięty katalog regulacji, które powinna zamieścić w statucie instytucji kultury. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie zawiera upoważnienia dla Rady do stanowienia o przesłankach odwołania dyrektora instytucji kultury. Uregulowanie przez Radę trybu odwoławczego przewidziano jedynie wobec stanowiska zastępcy dyrektora w myśl art. 15 ust. 8 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Zgodnie z intencją ustawodawcy, Rada Miejska na podstawie art. 15 ust. 8 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej otrzymała możliwość utworzenia stanowiska zastępcy dyrektora lub stanowisk zastępców dyrektora. W takim przypadku, jak wskazuje ustawa, statut określa liczbę stanowisk zastępców dyrektora oraz tryb ich powoływania i odwoływania.

W świetle art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Regulacja przytoczonego przepisu Ustawy Zasadniczej wskazuje wyraźnie na obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że rada gminy zobowiązana jest do działania w granicach określonych konkretnymi normami zawartymi w aktach normatywnych wyższego rzędu.

Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm zobowiązuje do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, pozbawionych jednocześnie powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne pod-

mioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Skoro zatem sam ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej przesłanki odwołania dyrektora instytucji kultury i nie upoważnił rady gminy do stanowienia takich regulacji, to Rada Miejska nie była uprawniona do stanowienia w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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.

Wojewoda Dolnośląska:
Aleksander Marek Skorupa