



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 czerwca 2014 r.

Poz. 2701



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 30 kwietnia 2014 r.

NK-N.4131.47.7.2014.MS6

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/232/14 Rady Gminy Kamienna Góra z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy Kamienna Góra nr XXXIII/191/13 z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury - Biblioteki Publicznej Gminy Kamienna Góra z/s w Pisarzowicach i Ośrodka Kultury Gminy Kamienna Góra z/s w Krzeszowie - w jedną instytucję kultury.

Uzasadnienie

Na sesji z dnia 26 marca 2014 r. Rada Gminy Kamienna Góra podjęła uchwałę Nr XXXIX/232/14 w sprawie zmiany uchwały Rady Gminy Kamienna Góra nr XXXIII/191/13 z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury - Biblioteki Publicznej Gminy Kamienna Góra z/s w Pisarzowicach i Ośrodka Kultury Gminy Kamienna Góra z/s w Krzeszowie - w jedną instytucję kultury.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 3 kwietnia 2014 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 3 i pkt 6 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406), zwanej dalej także „ustawą” w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) - poprzez nieokreślenie sposobu powołania dyrektora połączonych instytucji kultury oraz poprzez nieuregulowanie prowadzenia, przez połączone instytucje kultury, działalności innej niż kulturalna.

Ponadto:

- § 6 załącznika do uchwały we fragmencie „ w szczególności” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 14 ust. 2 załącznika do uchwały we fragmencie „ oraz innych źródeł” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- § 12 ust. 3 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 3 ustawy

o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- § 16 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 2 w zw. z art. 19 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- § 17 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 87 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwałą Nr XXXIX/232/14 Rada Gminy Kamienna Góra uchwala zmianę uchwały nr XXXIII/191/13 z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie połączenia samorządowych instytucji kultury - Biblioteki Publicznej Gminy Kamienna Góra z/s w Pisarzowicach i Ośrodka Kultury Gminy Kamienna Góra z/s w Krzeszowie - w jedną instytucję kultury, polegającą na zmianie załącznika do tej uchwały. Treść załącznika stanowi Statut Centrum Biblioteczno-Kulturalnego Gminy Kamienna Góra.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 7 ust. 1 pkt 9, art. 9 i art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, dotyczące kompetencji rady gminy w tym zakresie i zastrzegające dla rady gminy wyłączną kompetencję do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Wskazano również art. 9, art. 18 i art. 19 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, regulujące połączenie instytucji kultury oraz art. 10 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, odnoszące się do połączenia biblioteki.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała dotyczy zarówno Ośrodka Kultury Gminy Kamienna Góra z/s w Krzeszowie jak i Biblioteki Publicznej Gminy Kamienna Góra z/s w Pisarzowicach, połączonych w jedną instytucję kultury, do której zastosowanie będą miały zarówno przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jak i ustawy o bibliotekach.

Rada Gminy w § 8 ust. 3 załącznika do uchwały Rada przyjęła: „Dyrektora powołuje i odwołuje Wójt Gminy Kamienna Góra, w trybie i na zasadach określonych w obowiązujących przepisach prawa, zgodnie z obowiązującą ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.”

Taka regulacja załącznika do uchwały nie może być uznana za prawidłową w kontekście wymogów ustawowych dotyczących łączonego Ośrodka Kultury Gminy Kamienna Góra z/s w Krzeszowie. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wymaga, aby statut instytucji kultury określał sposób powoływania jej organów (art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy). Przepis ten, zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej ma zastosowanie także do połączenia instytucji kultury. Przepis określający wyłącznie to, kto powołuje organ zarządzający (Dyrektora) nie jest określeniem sposobu powoływania. Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wskazuje więcej niż jedną formę powoływania organu zarządzającego instytucją kultury. Może on być: 1) powołany przez organizatora po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję (art. 15 ustawy); 2) wskazany w wyniku wyłonienia zarządcy (art. 15a ustawy); 3) powołany przez organizatora po wyłonieniu w drodze konkursu (art. 16 ustawy).

Równocześnie należy dodać, iż wymóg dotyczący określenia sposobu powołania organu zarządzającego nie jest stawiany statutom bibliotek, ze względu na przepis szczególny art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o bibliotekach. Zgodnie z art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o bibliotekach w statucie biblioteki istnieje jedynie obowiązek określenia organów biblioteki, bez potrzeby określania sposobu ich powoływania. Jednakże, ze względu na to, iż przedmiotowy statut reguluje połączenie biblioteki i ośrodka kulturą obowiązkiem Rady Gminy jest stosowanie, w tym zakresie, zarówno przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, jak i ustawy o bibliotekach.

Obowiązkiem Rady Gminy Kamienna Góra było wskazanie w statucie, który (bądź które) z ustawowo regulowanych sposobów powołania dyrektora instytucji kultury mogą zostać zastosowane przy powoływaniu Dyrektora Centrum Biblioteczno-Kulturalnego Gminy Kamienna Góra. Odwołanie się do „zasad określonych w obowiązujących przepisach, zgodnie z obowiązującą ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej” nie jest spełnieniem dyspozycji ustawowej. Takie stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w jednoznacznej opinii sądów administracyjnych, które wskazują między innymi, że „

statut winien określać, czy kandydata na stanowisko dyrektora powołuje organizator oraz, czy wyłania się go w drodze konkursu” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Sz 523/11, LEX nr 1086729, porównaj także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 października 2013 r., IV SA/Wr 303/13, CBOSA).

Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej określa w art. 13 ust. 2, że statut instytucji kultury zawierać ma: 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. Istota naruszenia prawa przez § 8 ust. 3 załącznika do uchwały polega właśnie na braku pełnej i prawidłowej regulacji w tym zakresie. Jako że ustawa wskazuje jednoznacznie jakie elementy stanowią obligatoryjną treść statutu instytucji kultury, żaden z elementów wymienionych w art. 13 ust. 2 ustawy nie może zostać pominięty w stanowionym na podstawie tego przepisu akcie prawa miejscowego. Wskazane w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić statut. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej wymaga pełnego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA z dnia 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09, LEX nr 605562; wyrok WSA z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, LEX nr 381693; wyrok z dnia WSA z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02, LEX nr 174906).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zasada ta ma szczególne znaczenie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – stanowią „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „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 1798/99, LEX nr 49428).

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia powyższa zasada ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że regulacja uchwały nie wypełnia w całości postanowień ustawowych, a niekompletne unormowanie spraw przekazanych do uregulowania w akcie prawa miejscowego stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego – aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organu stanowiącego gminy. Rada Gminy Kamienna Góra złamała tę zasadę poprzez pominięcie kwestii, do których określenia zobowiązała ją – w art. 13 ust. 2 pkt 3 – ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Stanowi to istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Za stwierdzeniem nieważności w całości przedmiotowej uchwały przemawia także regulacja § 14 ust. 4 załącznika do uchwały. W § 14 ust. 4 załącznika do uchwały Rada określiła: „CBK może prowadzić działalność gospodarczą na zasadach określonych w odrębnych przepisach, Dochód z działalności gospodarczej CBK przeznaczony jest na realizację zadań Statutowych.”

W ocenie organu nadzoru powyższy przepis uchwały niezgodny jest z treścią upoważnienia zawartego w art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Statut powinien określać zakres działalności oraz postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić. Brak w tym przypadku podstaw do regulacji niepełnej i niedookreślonej. A za taki uznać należy zapis § 14 ust. 4 załącznika do uchwały. Samo stwierdzenie, że instytucja kultury może prowadzić działalność gospodarczą potraktować należy - w kontekście elementów tego aktu określonych przez ustawodawcę w ust. 2 art. 13 cytowanej ustawy - za niewłaściwe zrealizowanie delegacji ustawowej upoważniającej podmiot tworzący do nadania statutu tej jednostce. Obligatoryjnym elementem statutu są bowiem postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić, a nie samo ogólne zasygnalizowanie w zakwestionowanym zapisie uchwały takiej możliwości. To organ nadający statut winien określić w jego treści zakres działalności gospodarczej powierzonej do prowadzenia swojej instytucji kultury. Odmienne działanie w tym zakresie, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny normę kompetencyjną, upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały. Organ stanowiący nie wypełnił kompetencji wynikającej z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o działalności kulturalnej. Za kompleksową realizację normy kompetencyjnej z art. 13 ust. 2 ustawy o działalności kulturalnej nie może bowiem zostać uznane ustanowienie samej możliwości prowadzenia przez instytucje kultury działalności gospodarczej, pozwalającej jednocześnie na formułowanie przez podmiot odrębny od Rady określanie zakresu tej działalności.

Organ stanowiący gminy w swej działalności uchwałodawczej związany jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), a także jej art. 92. Należy zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa.

Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Stanowisko organu nadzoru potwierdził także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 stycznia 2013 r. sygn. akt IV SA/Wr 673/12: „Analiza przytoczonego art. 13 ust. 2 ustawy prowadzi do wniosku, że przepis ten zawiera zamknięty katalog zagadnień wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Brak w tym przypadku podstaw do regulacji niepełnej i niedookreślonej. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w niej zawartych skutkuje zawsze nieważnością uchwały. Wskazać należy, że statut instytucji kultury, a zatem i teatru, powinien zawierać postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja ta zamierza działalność taką prowadzić, ponieważ jest to obligatoryjny element statutu.”

Organ nadzoru stwierdził ponadto, istotne naruszenia prawa w poniższych regulacjach załącznika do uchwały.

W § 6 załącznika do uchwały Rada Gminy Kamienna Góra uchwaliła katalog dodatkowych zadań Centrum Kulturalnego Gminy Kamienna Góra: „Centrum Kultury Gminy Kamienna Góra może na zasadach określonych w odrębnych przepisach realizować dodatkowe zadania w szczególności: (...)”

Należy zaznaczyć, że stosowanie w uchwale zapisów, stanowiących wymienienie w sposób enumeratywny określonych kwestii (w tym przypadku zakresu zadań dyrektora Centrum Biblioteczno-Kulturalnego Gminy Kamienna Góra) z użyciem zwrotu „w szczególności” powoduje, że interpretacja takiego zapisu mu-

si prowadzić do wniosku, że jest to katalog otwarty. Zwrot „w szczególności” powinien być zatem 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 stosowna podstawa w postaci przepisu ustawowego. W kontekście powyższego trzeba mieć bowiem na uwadze, że określenie przez Radę zadań Centrum Kulturalnego w postaci otwartego katalogu, może prowadzić do sytuacji w której organ wykonujący, stosujący przedmiotową uchwałę dokona modyfikacji tego zakresu poprzez rozszerzenie jego katalogu. W rezultacie czego kwestionowane zapisy uchwały stanowiłyby de facto domniemane przekazanie kompetencji w zakresie ustalenia zadań Centrum Kulturalnego innemu bliżej nieokreślonemu organowi wykonującemu uchwałę, do czego Rada nie została upoważniona. Organ jednostki samorządu terytorialnego upoważniony do wydania uchwały wykonawczej względem ustawy, w tym przypadku zmiany statutu instytucji kultury, którego integralnym i niezbędnym elementem jest jednoznaczne określenie organów zarządczych, nie może przekazać swoich kompetencji w tym zakresie innemu organowi, gdyż naruszałoby to konstytucyjny zakaz subdelegacji kompetencji (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 28 października 2010 r. - sygn. akt III SA/Lu 354/10).

Na marginesie powyższego organ nadzoru zwraca także uwagę, iż regulacja § 6 załącznika do uchwały odnosi się nie do Centrum Kulturalno-Bibliotecznego, będącego przedmiotem załącznika, a jedynie do Centrum Kultury. Wobec powyższego § 6 załącznika do uchwały we fragmencie „w szczególności” należy uznać za istotnie naruszające przepis art. 13 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Podobnego rodzaju naruszenie prawa jest zawiera także regulacja § 14 ust. 2 załącznika do uchwały, gdzie Rada określiła: „Przychodami CBK są dotacje z budżetu gminy na działalność kulturalną i biblioteczną wpływy z prowadzonej działalności oraz najmu i dzierżawy składników majątkowych, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz innych źródeł.”

Jako że ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia źródeł finansowania instytucji kultury, to nie może on – poprzez użycie sformułowania „oraz 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 „oraz innych źródeł” sprawia, że katalog wskazujący źródła finansowania ma charakter otwarty, co oznacza, że możliwe jest finansowanie Centrum Bibliotecznego-Kulturalnego Gminy Kamienna Góra 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 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ich określenia. Oznacza to, że Rada we wskazanym fragmencie § 14 ust. 2 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 ponownie podkreśla, że rada gminy 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 uchwałę, 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 1798/99, LEX nr 49428). Rada Gminy, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

W § 12 ust. 3 załącznika do uchwały Rada uchwaliła: „Szczegółową organizację, podział i zakres zadań poszczególnych stanowisk pracy, określa Dyrektor w drodze regulaminu Organizacyjnego i Pracy, po zasięgnięciu opinii Organizatora.” Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: „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.”

Wobec powyższego należy stwierdzić, że uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Równocześnie brak podstaw prawnych dla Rady Gminy Kamienna Góra do wprowadzenia zapisu dotyczącego szczegółowej organizacji, podziału i zakresu zadań poszczególnych stanowisk pracy. Materia ta została już uregulowana w samej ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Oznacza to również, że w uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 sierpnia 1994 (SA/Gd 1260/94, OSS 1996/2/47) potwierdził, iż powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Dodać należy w tym zakresie także, iż modyfikacje przepisu ustawowego nie znajdują uzasadnienia prawnego i stanowią istotne naruszenie prawa. Ustawodawca w przywołanym wyżej przepisie art. 13 ust. 3 ustawy stwierdza, iż „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.”. Obejmuje on bowiem nie tylko Wójta (jako organizatora) ale również działające w danej instytucji kultury: organizacje związkowe i stowarzyszenia twórców. Powyższy skutek wynika wprost z posłużenia się przez ustawodawcę w omawianym przepisie spójnikiem koniunkcji „oraz”, co w konsekwencji oznacza, iż regulamin organizacyjny zostanie prawidłowo nadany tylko wówczas, gdy wszystkie podmioty wymienione w tym przepisie wyrażą swoje stanowisko.

Na uwagę zasługuje także wyrok NSA we Wrocławiu: „Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (wyrok NSA 1999.10.14, II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Dodać należy także, iż zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz.908) w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada Gminy nie ma prawa powielać, a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Wobec powyższego regulacja § 12 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Zdaniem organu nadzoru także zapis § 16 załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa. Rada Gminy Kamienna Góra uchwaliła w § 16 załącznika do uchwały: „Dyrektor CBK ponosi odpowiedzialność za przestrzeganie postanowień niniejszego statutu.”

Brak podstaw prawnych dla Rady Gminy Kamienna Góra do wprowadzanie tego rodzaju postanowień do Statutu Centrum Biblioteczno-Kulturalnego Gminy Kamienna Góra. Przy czym, ani ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ani też ustawa o bibliotekach nie stanowią podstawy prawnej do wprowadzenia tego rodzaju regulacji do uchwały Rady Gminy Kamienna Góra.

Rada Gminy w swej działalności uchwałodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji, a także art. 94 Konstytucji. Należy również zauważyć, że wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Równocześnie z zapisu § 16 nie wynika jakiego rodzaju odpowiedzialność została nałożona na dyrektora CBK przez Radę Gminy Kamienna Góra. Dodać należy, iż odpowiedzialność karna regulowana jest w przepisach ustaw karnych, a odpowiedzialności cywilnej należy dochodzić na podstawie przepisów kodeksu cywilnego regulujących tą kwestię. Kodeks pracy reguluje zaś odpowiedzialność dyrektora CBK

w zakresie spraw pracowniczych, a odpowiednie przepisy z zakresu prawa administracyjnego będą podstawą odpowiedzialności dyrektora w zakresie administracyjnym.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż zapis § 16 załącznika do uchwały stanowi istotne naruszenie prawa, ze względu na brak podstaw prawny do wprowadzenia tego rodzaju regulacji w uchwale regulującej statut instytucji kultury.

W § 17 załącznika do uchwały Rada uchwaliła: „W sprawach nieuregulowanych niniejszym statutem mają zastosowanie przepisy ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz ustawy o bibliotekach.”

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

W kontekście powyższych zapisów Statutu należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Zapisu § 17 załącznika do uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać o stosowaniu ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
E. Mañkowska